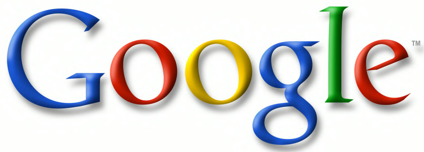
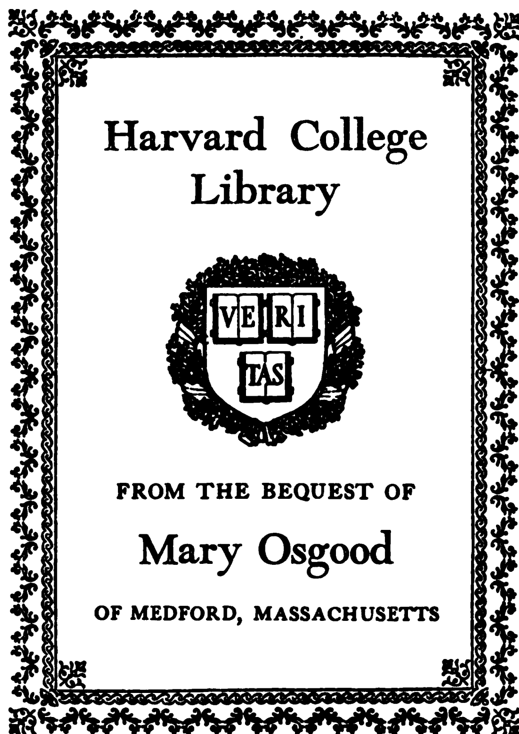





Harvard College
Library
VE RI
TAS
FROM THE BEQUEST OF
Mary Osgood
OF MEDFORD, MASSACHUSETTS

# LES FINANCES

# DE L'ANCIEN RÉGIME

ET

# DE LA RÉVOLUTION

# LES FINANCES

# DE L'ANCIEN RÉGIME

ET

# DE LA RÉVOLUTION

## ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL

PAR

RENÉ STOURM

Ancien Inspecteur des Finances et Administrateur des Contributions indirectes

TOME PREMIER

PARIS

GUILLAUMIN ET C^ie^, ÉDITEURS

De la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

14, RUE RICHELIEU, 14

1885

95

# TABLE GÉNÉRALE ET ANALYTIQUE

## A

## B

1. Quelques historiens écrivent Clavières. M. Taine emploie parfois cette orthographe (La Révolution, T. III, page 470). Mais les signatures autographes du ministre dans les documents conservés aux archives portent très lisiblement Clavière. (Arch. nat. AF. II, 38.) De même, la *Chronique*

*du mois*, journal où Clavière publiait des articles financiers, en 1791 et 1792, inscrit son nom sans *s*.

## D

1. Quelques rapports à la Constituante sont signés : de Fermon ; d'autres portent Fermont, orthographe que nous avons conservée, Tome I, page 248, telle qu'elle figure dans un recueil de documents de l'époque. Puis on écrivit Defermont jusqu'au Consulat, et, enfin, sous l'Empire, Defermon

1. A la fin de l'ancien régime et *pendant l'assemblée constituante*, son nom s'écrit presque toujours Du Pont en deux mots ; ainsi, les Archives des affaires étrangères relatives au traité de 1786, l'almanach royal de 1787, celui de 1788, etc., écrivent du Pont, en deux mots ; de même les rapports et discours imprimés par ordre de l'assemblée constituante, spécialement ceux du 24 septembre 1789 sur l'état des finances, et du 10 février 1791 sur les taxes d'entrée) portent : Du Pont. Nous avons adopté cette orthographe, en vigueur pendant l'époque que nous étudions spécialement, bien que sous le Directoire, Dupont, en un seul mot, ait prévalu, et demeure aujourd'hui plus généralement employé.

## E

1. Quelques auteurs écrivent *Faipoult*, mais Faypoult est l'orthographe la plus générale. Le *Bulletin des lois* du 17 brumaire an IV porte : « Le citoyen *Faypoult*, ex-chef de bureau « au comité de salut public, est nommé « ministre des finances » (*Bulletin* III, nº 16.)

1. Le *Moniteur* écrit quelquefois Goudart (notamment dans sa table). Mais les rapports originaux portent Goudard.

1. Le Trosne paraît être la meilleure orthographe. Elle se trouve en tête de plusieurs de ses ouvrages (*La liberté du commerce des grains*, par M. Le Trosne, avocat du roi au bailliage d'Orléans, 1765). Cependant son livre sur l'*Administration provinciale et la réforme de l'impôt* porte : « Par feu M. Le Trône, ancien avocat, etc. 1788. » Après 1789, on écrivit souvent Letrône en un seul mot.

1. Son vrai nom était Ramel *de* Nogaret ; la particule disparut d'abord sous la Constituante · puis, à la Convention et pendant le Directoire, on ne l'appela plus que Ramel tout court.

1. Nous avons mis un double *f*, à Wimpffen, pour nous conformer à l'orthographe de l'assemblée constituante, dans le rapport même, imprimé par son ordre, du comité militaire que nous analysons, (3 juillet 1790.) Mais on écrit le plus souvent Wimpfen, avec un seul *f*.

# AVANT-PROPOS

Décrire l'état de nos finances avant 1789, suivre les phases de leur transformation accomplie par les efforts successifs de l'ancien régime à la fin de son existence et de la Révolution à ses débuts, puis, une fois la Révolution franchie, assister à l'établissement définitif du système financier actuel, tel est le plan de cet ouvrage.

Parmi les noms illustres mêlés au cours de cette histoire financière, celui de Necker forme un cadre naturel à la première partie de notre sujet. Ses fonctions ministérielles commencent en 1776, peu après l'avènement de Louis XVI, et se terminent dans les derniers mois de 1790, sous l'assemblée constituante. Necker a donc vu la fin de l'ancien régime et le commencement du régime nouveau. Avec lui, nous pourrons embrasser d'un même coup d'œil les deux versants dont 1789 est le sommet.

Apprécier le mérite de Necker, préciser son caractère, porter un jugement sur ses actes, forme déjà la matière d'un travail intéressant en lui-même, puisqu'il met en relief une personnalité remarquable,

travail délicat, du reste, comme nous le verrons plus loin.

Mais au-dessus de l'étude spéciale à Necker apparaît celle de la situation des finances, sous Louis XVI, avant la réunion des États généraux, et durant la Révolution.

La Révolution ! Comment se justifie au point de vue des finances ce désastreux bouleversement ? Les vices de l'ancien régime l'avaient-ils rendu inévitable ? Une aussi violente scission avec le passé formait-elle la seule ressource des réformateurs ? Au contraire, le mouvement fécond de progrès continus, poursuivant la série des perfectionnements déjà réalisés, ne devait-il pas amener pacifiquement une restauration devenue nécessaire ?

Faut-il admettre que huit années de désordres aient dû fatalement couronner l'œuvre entreprise à la fin de la monarchie par tant d'hommes sages et véritablement dévoués au bien public ? Le XVIII[e] siècle, éclairé des lumières les plus brillantes de l'intelligence, adonné avec une si noble ardeur aux travaux les plus élevés de l'esprit humain, n'a-t-il trouvé pour rédiger son programme libéral d'autre auxiliaire que la force brutale ? Écartons ces suppositions, et recherchons, au contraire, d'après la réalité des faits, si cette période barbare n'a pas retardé pendant de longues années l'avènement du régime financier moderne.

---

# CHAPITRE PREMIER

## LES FINANCES AU DÉBUT DU DIX-HUITIÈME SIÈCLE : FIN DU RÈGNE DE LOUIS XIV

I. Rapport de Desmarets, contrôleur général de 1708 à 1715. — Pénurie du Trésor. — Ajournement du payement des dépenses. — Opérations sur les monnaies; théories relatives à leur surhaussement : Dutot, Forbonnais, Voltaire. — II. Emprunts à des taux usuraires. — Rachat de la capitation par le clergé. — III. Impôt du dixième. — Situation pitoyable des finances à la mort de Louis XIV : opinions citées à ce sujet.

### I

Necker débuta dans les fonctions publiques à l'âge de 44 ans, en octobre 1776. Il avait été banquier; sa patrie n'était pas la France, mais Genève; sa religion était la religion protestante. Le fait seul d'appeler à la direction du Trésor un étranger, un protestant, et un ancien banquier constituait un indice très grave. Il décelait la difficulté des choix, les embarras financiers du gouvernement et la nécessité urgente d'une réforme radicale provoquée par l'imminent péril de la fortune publique.

La nationalité étrangère de Necker, parmi ses diverses incompatibilités, paraît aujourd'hui la plus choquante. Mais alors sa qualité de protestant élevait entre lui et les fonctions publiques un obstacle plus infranchissable encore. Louis XVI, à l'égard de Necker, comme à l'égard de Turgot, triompha de ses préférences personnelles. « On dit que

« M. Turgot ne va jamais à la Messe » objecta-t-il un moment, en discutant la nomination de ce ministre. Puis, il sacrifia ses scrupules. Lorsque le clergé lui reprocha la nomination d'un hérétique dans la personne de Necker : « Si le clergé « veut acquitter les dettes de l'État, répondit-il, il pourra « se mêler de choisir les ministres. » (*Mercure historique.*)

Le péril très réel que courait la fortune publique revêtait un caractère d'autant plus inquiétant qu'il ne provenait pas d'un événement extraordinaire, d'un trouble imprévu, mais de la plus ancienne, de la plus déplorable suite de malversations.

Nous ne reprendrons pas l'histoire rétrospective des finances depuis le début de la monarchie, ni même depuis le règne de Henri IV : il suffira, à propos de chacune des réformes entreprises, de parler du passé par parties successives et plus aisément saisissables. Cependant un document financier authentique et important, relatif aux premières années du dix-huitième siècle, mérite d'être cité dès l'abord pour bien marquer le chemin parcouru au moment de l'entrée de Necker aux affaires.

Ce document présente le tableau des désordres financiers les plus extravagants pratiqués couramment à la fin du règne de Louis XIV, de 1708 à 1715, altération de la valeur des monnaies, emprunts usuraires, suspensions de payements, réductions arbitraires de créances, création d'emplois dans le seul but de les vendre, etc.; il émane de Desmarets, contrôleur général des finances, neveu de Colbert, homme distingué par lui-même, qui fit imprimer, en quittant le ministère, un mémoire justificatif de sa propre gestion. Ce malheureux Desmarets a recours à la publicité parce qu'il reconnaît ses fautes, et qu'il

voudrait amener le public à ne pas le condamner, mais à le plaindre comme il se plaint lui-même.

Avec une touchante humilité, les larmes aux yeux, il expose qu'en 1708, n'ayant aucun moyen de pourvoir aux dépenses de l'année, il les fit toutes réassigner sur 1709; c'est-à-dire que, d'un trait de plume, toutes les dettes de l'État furent ajournées à un an de date. « On parvint ainsi, « dit-il, à rendre libres les fonds de 1708 », procédé très simple, en effet, pour apurer les budgets arriérés.

Ensuite, un édit rendu sur sa proposition ordonna la refonte de toutes les monnaies. Les nouvelles espèces, fabriquées au même poids et au même titre que les anciennes, reçurent l'attribution d'une valeur conventionnelle plus forte de 23 0/0. Le même louis d'or, qui, avant la refonte, avait cours pour 16 livres 10 sous, dut être accepté, sous sa nouvelle marque, pour 20 livres. (Édit de mai 1709.) Il paraît aujourd'hui superflu d'insister sur l'irrégularité flagrante d'une telle opération. L'irrégularité, d'ailleurs, était le côté de la question qui préoccupait le moins le ministre d'alors : il cherchait uniquement et par tous les moyens à se procurer des ressources. En rehaussant fictivement la valeur des monnaies, Desmarets n'atteignit même pas son but : la prévision la plus élémentaire le lui aurait enseigné.

Du moment, en effet, qu'un coup de marteau suffisait pour augmenter de 23 0/0 la valeur d'un lingot, il s'établit immédiatement à l'étranger des fabriques qui refondirent les anciennes pièces et les marquèrent à la nouvelle effigie, en s'attribuant une grande partie du bénéfice que le Trésor français espérait maladroitement se réserver pour lui seul. Forbonnais, le célèbre auteur des *Recherches et considérations sur les finances de la France*, évalue à 300 millions de livres la somme d'anciennes monnaies qui passa et repassa ainsi nos frontières pour être fondue et remarquée. Sur ces

300 millions l'étranger, d'après ses supputations, gagna 17 1/2 0/0 net environ, soit 52.500.000 livres. « Malgré la « pauvreté publique, ajoute-t-il, n'eût-il pas mieux valu « que le Roi les eût levées sur son peuple? »

Le Trésor français obtint pour tout bénéfice, outre le retrait de 43 millions de bons de monnaie mis en circulation pendant les années précédentes et que les porteurs durent rapporter avec les matières à refondre dans la proportion de 1/6, une somme nette de 11.507.773 livres en argent comptant. L'argent comptant était l'unique objet recherché. « On tira un grand secours, dit Desmarets, du « travail des monnaies en 1709, qui produisirent un fonds « actuel de 11.507.773 livres, lesquelles furent utilement « employées pour le payement des troupes. »

Démonétiser et refondre les espèces en cours, jeter un trouble profond dans les transactions, laisser prélever aux étrangers un bénéfice illégitime de 52 millions et demi, pour recueillir soi-même 11 millions 500.000 livres de profit immédiat, tout cela constitue, certes, une combinaison financière qui risquerait de paraître une invention calomnieuse, si le rapport du ministre, son auteur, ne la décrivait *in extenso*.

« Cette opération est si absurde, écrit Condillac, que si « c'était une supposition de ma part, on dirait qu'elle n'est « pas vraisemblable. Comment voulez-vous qu'il vienne « dans l'esprit du souverain de persuader au public que 6 « est 8, ou n'est que 5? Quel avantage retirerait-il de « cette fraude grossière? Ne retomberait-elle pas sur lui-« même? Les monarques cependant ont regardé ces frau-« des comme le grand art des finances. » (Condillac, *Le commerce et le gouvernement*, 1788.)

Cependant le surhaussement des monnaies, spécialement celui de 1709, dont nous nous occupons, eut des

apologistes qui tentèrent de le justifier théoriquement. Ils alléguaient d'abord que l'opération facilite beaucoup les transactions, parce qu'elle favorise le débiteur en lui donnant la faculté de se libérer avec une moindre quantité de métal. L'État, débiteur de sommes considérables, y trouve une grande aisance. Il perd, sans doute, à titre de créancier des impôts, une partie du bénéfice qu'il obtient en payant les dépenses. Mais, comme les dépenses, disait-on alors, excèdent de beaucoup les recettes, le Trésor, toute balance faite, gagne plus à donner de la fausse monnaie qu'il ne perd à en recevoir. D'ailleurs, la rentrée des impôts, éternellement arriérée, éprouve elle-même un certain regain d'activité au moment du rehaussement, beaucoup de contribuables voulant profiter de la valeur exceptionnelle des espèces pour acquiter leur dette; les caisses publiques cessent ainsi momentanément d'être vides.

Il est superflu de réfuter, aujourd'hui, de tels sophismes. Même en 1709, ce tableau ne pouvait illusionner qu'un ministre aveuglé par les nécessités du moment. La situation ne tarda pas, du reste, à apparaître sous ses véritables couleurs : les trompeuses perspectives s'évanouirent, et se transformèrent en une telle calamité pour le pays tout entier, qu'une contre-opération, aussi désastreuse que la première, la diminution des espèces, devint bientôt nécessaire pour ramener les monnaies à leur valeur normale.

Toutefois, les idées demeurèrent longtemps troublées sur ces matières. Plusieurs années après la crise, des écrivains sérieux, tels que Melon, recommandaient encore aux gouvernements de surélever dans certains cas la valeur des monnaies. L'économiste Dutot se crut forcé de consacrer tout un volume, en 1735, à réfuter les erreurs accréditées à cet égard par ses prédécesseurs, spécialement celles que renfermait l'ouvrage de Melon. Dutot démontre

par des raisonnements très précis — ces vérités avaient alors besoin d'être ainsi démontrées — quelle série de misères répandent dans toute la nation les fluctuations du cours des espèces, et comment le commerce avec l'étranger éprouve un arrêt absolu par le fait de la variation du prix des monnaies à l'intérieur.

Le surhaussement de 1709 prolongea ses funestes effets jusqu'en 1715. « Onze diminutions faites successivement « sur nos espèces depuis le 1er décembre 1713 jusqu'au « 1er septembre 1715 qui se fit la dernière, et qui ré- « duisirent le marc (1) d'or de 600 livres à 420 livres, « et le marc d'argent de 40 livres à 28 livres, firent pres- « qu'autant de mal que le surhaussement. » (Dutot, *Ré-* « *flexions sur le commerce et les finances*, 1735.)

Voltaire, que l'expérience et les discussions précédentes auraient pu éclairer, persista, en 1738, à plaider la cause de l'altération des monnaies. « Enfin, dit-il, le chef de la « nation est dans ce cas (celui d'augmenter fictivement la « valeur des espèces), lorsqu'il n'a qu'un certain fonds « réglé, et certains droits qu'il n'ose trop augmenter de « peur d'exciter les murmures. Dans cette situation pres- « sante, il n'y a certainement qu'un parti à prendre, « c'est de soulager le débiteur. » (*Lettre de Voltaire à M. Thiriot, contenant ses observations sur Jean Law, Melon et Dutot*, 1738.)

Desmarets devient en quelque sorte excusable d'avoir pratiqué en 1709 sa détestable falsification, lorsqu'on voit, 30 ans plus tard, Voltaire proposer, comme un procédé financier recommandable, le soulagement du débiteur au moyen d'une élévation arbitraire du cours des monnaies (2).

1. Poids de 244 grammes 75.

2. Forbonnais, jusque dans ses écrits de 1766, juge nécessaire de réfuter longuement, pied à pied, les arguments des partisans du rehaus-

V

tions aussi désavantageuses pour le Trésor ; ces conditions représentaient un emprunt à 16 0/0. Le taux de 16 0/0 formait alors un taux modéré pour les emprunts d'État. Desmarets avoue dans ses *Mémoires*, sans s'étendre beaucoup sur ce point délicat, que la remise faite aux traitants s'élevait en général à plus du quart. « Sur une somme de « 43.817.248 livres ils avaient droit, dit le ministre, à « 11.000.698 livres. » C'était un intérêt de plus de 25 0/0.

Les comptes rendus des affaires extraordinaires publiés en détail par Mallet, ancien premier commis de Desmarets, confirment de tous points ces renseignements. Rien ne caractérise plus vivement l'état de discrédit et de ruine du pays que ces prêts usuraires.

En même temps, le clergé obtenait, moyennant le versement immédiat d'un autre capital de 8 millions, l'exemption perpétuelle en sa faveur d'un autre impôt, celui du dixième, récemment créé. Le Trésor besoigneux ne résista pas à l'appât de la possession immédiate de ces 8 millions comptant, et, à ce prix payé une fois pour toutes, il aliéna un revenu susceptible de s'élever annuellement au moins à la même somme de 8 millions (1).

Les ordonnances de dépenses arriérées, dont Desmarets reportait le payement d'année en année, finirent par avoir le sort réservé aux dettes trop anciennes. « On prit le parti « de les annuler, dit le ministre, en 1710, et de les convertir en rentes sur l'hôtel de ville. » Cette opération très simple, et malheureusement plusieurs fois pratiquée en France, s'appelle une consolidation : les billets de monnaie, les billets d'emprunts des trésoriers de l'extraordinaire, etc., et généralement tous les papiers existant alors, parmi

1. Du Pont de Nemours a très clairement chiffré plus tard les conditions léonines obtenues par le clergé à son profit dans le traité de rachat de 1711. (Discours du 24 septembre 1789 et tableaux à l'appui.)

lesquels étaient comprises les assignations émises en 1709 sur les recettes des huit budgets à venir, participèrent à cette consolidation. Au lieu d'en payer le capital à l'échéance, on promit d'en servir l'intérêt annuel, et on délivra aux créanciers des rentes sur l'hôtel de ville.

Mais le chiffre des rentes sur l'hôtel de ville, déjà très lourd, augmenté par la consolidation des créances exigibles, excéda les forces du budget, et, à partir de 1711, le payement des arrérages fut suspendu. En 1713, deux années d'intérêt étaient en souffrance. Un dernier moyen s'offrit alors au gouvernement pour sortir définitivement d'embarras : la faillite. De sorte que les créances, ajournées d'abord, puis consolidées, se trouvèrent enfin comprises dans une violation générale des engagements publics. L'édit du mois d'octobre 1713 convertit toutes les rentes sur l'hôtel de ville en nouveaux contrats, ajouta les intérêts en retard au capital, et réduisit des 2/5 le montant de toutes celles qui, depuis 1706, provenaient de la consolidation de papiers du Trésor en circulation. Cette conversion forcée et cette réduction des 2/5 allégèrent de 14 millions d'intérêts annuels les charges du Trésor, et diminuèrent le capital de la dette de 135 millions environ. Tel fut le bénéfice de la répudiation de 1713. « Cet arran-« gement causa de grands murmures, dit Desmarets; mais « il aurait été plus difficile, si on avait attendu que la paix « eût été générale. » Ce qui veut dire que le ministre se pressa d'exécuter l'opération pendant que la guerre qui finissait la faisait en quelque sorte excuser.

## III

Est-il nécessaire de poursuivre le tableau de ces misérables et stériles expédients? Nous sommes arrivés jusqu'à la réduction de 2/5 sur les rentes, jusqu'à la faillite officielle: il semble superflu d'aller plus loin. Une seule mesure justifiable apparaît pendant ces temps troublés: la création de l'impôt du dixième, édictée le 2 octobre 1710. Le succès de cette création, dès son début, aurait dû ouvrir les yeux du ministre sur le mérite des opérations régulières; car l'impôt du dixième, payé avec patriotisme dans un moment où la France était à toute extrémité, devint non seulement une ressource fructueuse, mais un témoignage de la vitalité de la nation qui fit hésiter les étrangers à continuer la guerre. Cependant, dans les combinaisons de Desmarets, l'impôt du dixième constitue seulement « l'expédient le plus convenable qu'on pût trouver après « un long et minutieux examen. » Il est classé par lui entre l'affaire des 24 millions du rachat de la capitation du clergé et celle de la consolidation des assignations. Après comme avant son établissement, les mêmes procédés que nous avons décrits se succèdent quotidiennement. « Pendant « toute l'année il fallut, comme dans les précédentes, sans « aucuns fonds présents, et par industrie, pourvoir à la « dépense des troupes et de tout l'État. » Cette phrase résume l'ensemble de la politique financière de Desmarets.

Desmarets ne géra pas, en somme, le contrôle général plus mal que ne l'avaient fait ses prédécesseurs depuis Colbert: il apporta, au contraire, dans ses fonctions des qualités personnelles dont ses contemporains parlent avec éloge. Si nous avons choisi son administration pour montrer de

quelle chute les finances de l'ancien régime avaient à se relever, ce n'est pas dans le but de l'accuser personnellement, mais uniquement afin de mieux décrire les opérations qui se pratiquaient alors, en profitant des détails contenus dans son mémoire imprimé.

Il faut dire, en outre, à la décharge de Desmarets, que la période pendant laquelle il administra est la pire qui puisse être citée, puisqu'elle subit le poids des fautes accumulées pendant tout le règne de Louis XIV.

Nous savons tous dans quel effroyable désordre étaient les finances à la mort de Louis XIV et au commencement de la régence, et que la manière dont elles avaient été administrées depuis 1683 (mort de Colbert) avait peut-être fait autant de mal à l'Etat que les dépenses immenses des deux dernières guerres. On ne s'attachait qu'à tirer de l'argent des peuples sans avoir égard aux dommages qu'en recevraient les biens-fonds, le commerce et l'industrie des sujets. Le discrédit était universel, le commerce anéanti, la consommation affaiblie de moitié, la culture des terres négligée ; le peuple était désolé, le paysan mal nourri et mal habillé. Point de confiance, point d'espérance de pouvoir se débrouiller de ce chaos. (Dutot, *Réflexions sur le commerce et les finances.*)

Cette lamentable description se trouve reproduite dans les ouvrages de tous les témoins des malheurs de l'époque. Ainsi, Melon, que Dutot contredit, comme nous l'avons vu, au sujet de la question des monnaies, expose, dans les mêmes termes que son adversaire, l'état du royaume à la mort du grand roi.

Des dettes immenses, près de trois années de revenu consommées d'avance, les trésoriers n'ayant pas de quoi payer les troupes, ce n'étaient pas là les seuls ni les plus grands maux : la plupart des terres étaient sans culture, le discrédit du roy avait entraîné le discrédit général.. ; à peine le commerce s'étendait-il jusqu'au nécessaire.

Plus loin il résume le système des contrôleurs généraux :

L'habileté ne consistait qu'à sçavoir trouver de l'argent pour les be-

soins actuels ; le choix des moyens n'était compté pour rien. (Melon, *Essai politique sur le commerce*, 1738).

C'est bien là le génie de Desmarets, tel que nous l'avons vu se déployer. Personne, du reste, n'a dépeint sous des couleurs plus sévères et plus exactes la triste situation des finances en 1715, que le gouvernement lui-même succédant à Louis XIV.

Il n'y avait pas le moindre fonds, dit le régent, ni dans notre Trésor royal, ni dans nos recettes, pour satisfaire aux dépenses les plus urgentes, et nous avons trouvé le domaine de notre couronne aliéné, les revenus de l'Etat presque anéantis par une infinité de charges et de constitutions, les impositions ordinaires consommées par avance, les arrérages de toute espèce accumulés depuis plusieurs années, le cours des recettes interverti, une multitude de billets d'ordonnances et d'assignations anticipées, de tant de natures différentes et qui montent à des sommes si considérables qu'à peine peut-on en faire la supputation. (Préambule de la déclaration royale du 7 décembre 1715.)

Cette dernière phrase : *qu'à peine on peut en faire la supputation,* donne une triste idée de la comptabilité de l'époque. Le premier soin d'un administrateur soucieux de rétablir l'ordre eût consisté à récapituler exactement les articles de son passif ; mais les successeurs de Louis XIV étaient, au fond, très peu pressés de modifier les errements précédents, contre lesquels ils formulaient de si justes critiques.

L'abbé de Saint-Pierre, esprit éminent et droit, qui traita à la fois les questions de morale et celles de finances, frappé de cette triste fin de règne, osa, seul peut-être parmi les écrivains de son temps, en tirer des conclusions défavorables au gouvernement du grand roi.

Que des poètes, des orateurs, des historiens, écrit-il, proposent Louis XIV durant son règne à la postérité comme un modèle de roi parfait, cela est naturel ; mais qu'on lise, après sa mort, ce monument

précieux, ce mémoire de feu M. Desmarets, et l'on jugera alors si les bienfaits qu'il a procurés à ses sujets durant soixante-douze ans de règne surpassent les maux qu'il leur a causés; on jugera si les peuples avaient de grands sujets de le regretter, et si c'est un modèle de roi parfait! (*Annales politiques*, par l'abbé de Saint-Pierre, année 1715.)

L'abbé de Saint-Pierre avait raison. Dieu nous préserve des grands rois qui lèguent à leur pays la situation constatée en 1715!

# CHAPITRE II

## LES FINANCES SOUS LOUIS XV. — AVÈNEMENT DE LOUIS XVI

I. Principaux contrôleurs généraux des finances sous Louis XV : Law, de Machault, de Silhouette, l'abbé Terray.— Equilibre budgétaire presque obtenu, en 1740, sous le cardinal de Fleury. — II. D'un autre côté, cinq faillites exécutées en 1715, 1721, 1726, 1759 et 1770. — Visa, chambre ardente, réductions, ajournements, etc. — III. Opérations de l'abbé Terray en 1770 : il manque à tous les engagements du Trésor. — IV. Avènement de Louis — XVI. Puissance de l'opinion publique : choix de Turgot et de Necker ; portée de ces nominations.

### I

Suivrons-nous maintenant pas à pas l'histoire des finances sous la régence et sous Louis XV, afin de relier, par une transition non interrompue, le commencement du XVIIIe siècle à l'avènement de Louis XVI et aux ministères réformateurs de Turgot et de Necker? l'intérêt, l'attrait même ne manqueraient pas à l'étude détaillée des efforts tentés, des fautes commises, des remèdes essayés durant ces soixante années ; mais le but disparaîtrait dans le cours de cette trop longue route. Laissons donc dans l'ombre les figures, même les plus saillantes, des contrôleurs généraux du règne de Louis XV :

Law, qui développa subitement, au moyen du crédit, les forces incalculables que la France tient toujours en réserve, forces éminemment fécondes lorsqu'elles s'appliquent à de

grands et utiles travaux, au lieu de se perdre en spéculations sur les actions de la Compagnie des Indes;

De Machault, qui pendant huit ans et demi (de 1745 à 1754) appliqua aux finances un esprit droit et honnête, institua l'impôt du vingtième et la Caisse d'amortissement, que ses successeurs ne respectèrent pas;

De Silhouette, doué d'une imagination trop ardente pour le ministère des finances, qui divisa le fonds des fermes générales en actions (72.000 parts de 1000 livres souscrites au pair) à peu près comme le sont aujourd'hui la ferme des tabacs en Italie, et la ferme des allumettes chez nous; avec cette différence qu'en 1759, sans égard pour les traités en cours, l'État dépouilla arbitrairement les concessionnaires de la moitié de leurs bénéfices annuels, afin d'en doter les actionnaires;

Enfin l'abbé Terray, le dernier contrôleur général sous Louis XV, qui personnifie la mauvaise foi, non pas que son administration différât considérablement de celle de ses prédécesseurs, mais à cause du cynisme de ses procédés.

Deux exemples, pris chacun dans un ordre de faits différents, suffiront d'ailleurs à caractériser très exactement les finances du règne de Louis XV, en bien et en mal.

D'une part, vers 1740, le budget atteignit passagèrement sinon un équilibre complet, du moins un niveau très rapproché entre les recettes et les dépenses. Voilà le progrès le plus essentiel un moment réalisé.

D'autre part, cinq faillites principales en 1715, 1721, 1726, 1759 et 1770, continuent d'attester d'une manière trop certaine la perpétuité des vices de l'ancien régime.

Si le budget de la France trouva vers 1740 une aisance depuis longtemps inconnue, le mérite en appartient à la sage administration du cardinal de Fleury. Sage est ici une épithète toute relative; car divers incidents contredi-

rent singulièrement cette qualification. Ainsi une méprise dans l'évaluation des reliquats d'impôts arriérés laissa aux fermiers généraux, lors du renouvellement de leur bail, en 1726, un profit scandaleux de plus de 60 millions au préjudice du Trésor. Forbonnais dénonce sévèrement la légèreté de cette opération imputable aux premières années de la gestion du cardinal de Fleury. C'est encore sous son ministère que les ventes d'offices et de charges inutiles, suspendues depuis la régence, reprirent leur cours et fournirent au Trésor des ressources de mauvais aloi. Enfin la faillite de 1726, une des cinq faillites principales sur les rentes énumérées plus haut, appartient à l'époque pendant laquelle le cardinal de Fleury gouvernait la France.

Sans chercher à concilier exactement ces faits avec l'épithète de sage généralement accordée à l'administration du cardinal, disons seulement que des actes d'une autre nature méritent l'estime des historiens. Par exemple, la valeur des monnaies cessa à partir de 1726, en vertu d'un édit rendu sur sa proposition, de subir les fluctuations arbitraires qui, depuis le début de la monarchie, ruinaient le commerce et anéantissaient les transactions. Cette fixité salutaire se prolongea depuis 1726, sauf quelques variations relativement peu importantes, jusqu'en 1791.

En outre, le cardinal, toutes les fois qu'il n'en fut pas empêché par des obstacles trop puissants, fit prévaloir les principes d'ordre, d'économie, d'amour de la paix et de la justice, vers lesquels inclinaient naturellement ses sentiments personnels. La prospérité publique s'engage aisément dans cette voie, et, sous l'influence de la prospérité renaissante, le rendement des impôts progressa spontanément. A chaque renouvellement du bail des fermes, tous les six ans, une plus-value importante enrichit le Trésor ; le niveau des recettes s'éleva peu à peu vers celui des dé-

penses, et, comme les dépenses étaient elles-mêmes réduites chaque année, le budget ne tarda pas à se rapprocher de l'équilibre. De 1736 à 1740, d'après les *États au vrai* manuscrits, l'écart entre les recettes et les dépenses normales ne dépassa pas 6 ou 8 millions; en 1738, il s'en fallut d'un million seulement que l'équilibre complet ne fût atteint. C'est la plus belle époque du règne de Louis XV. Ce résultat, obtenu au milieu des nécessités et des vices de l'ancien système financier, montre quelle puissance invincible possède l'action persévérante (1) d'une administration, même médiocre, lorsqu'elle est bien intentionnée.

## II

En regard de ces louables efforts, cinq faillites, comme nous l'avons dit, marquent de leurs dates funestes l'espace compris entre la fin de Louis XIV et l'avènement de Louis XVI.

La première de ces faillites remonte à 1715 et forme l'épilogue du récit de Desmarets. Ce ministre avait déjà consommé personnellement deux faillites en 1710 et en 1713. L'état déplorable dans lequel il laissa les affaires sembla autoriser ses successeurs à en effectuer trois nouvelles pour leur propre compte, sous forme de visa, d'arrêts de chambre ardente et de réduction de rentes. La régence inaugura ainsi son gouvernement. Le visa consistait dans la vérification des titres de créance en circulation. Rien n'est plus juste que de vérifier des titres avant de les payer; mais, dans le cas actuel, la vérification dépassa les limites

1. Un des signes de cette persévérance réside dans le maintien pendant 15 ans et demi, de mars 1730 à décembre 1745, du même titulaire au ministère des finances : le contrôleur général Orry offre cet incroyable exemple de longévité ministérielle.

permises, puisqu'au lieu de se borner à reconnaître l'authenticité des effets présentés, l'administration voulut apprécier leur moralité. Cette appréciation conduisit à réduire d'office et arbitrairement, comme suspectes d'exagération, 237.200.000 livres sur les 596.700.000 livres de créances visées : 359.500.000 livres seulement survécurent.

Il était logique d'étendre ce genre de contrôle, du moment qu'il était institué, aux effets précédemment payés, et de ne pas s'arrêter aux effets en cours. Une seconde opération devint donc la conséquence de la première : les traitants enrichis durent soumettre à une cour de justice l'origine de leur fortune. Plus de 4.000 d'entre eux passèrent devant la chambre ardente. Le total des sommes dont la restitution fut ordonnée dépasse l'imagination : il s'élève à 220 millions. Si, en 1715, 220 millions purent encore être taxés à titre de lucre illicite entre les mains des faiseurs d'affaires, quel chiffre énorme de dilapidations antérieures impunies révèle un tel résultat ! Ces condamnations n'eurent pas même l'avantage de combler le déficit des caisses publiques, car un très grand nombre de courtisans se fit exempter des restitutions encourues.

Enfin, deux édits, en date des mois d'octobre et décembre 1715, convertirent en rentes 4 0/0 toutes les rentes sur l'hôtel de ville constituées à des taux plus élevés, et réduisirent aux 3/5 de leur capital les titres présumés avoir été acquis avec des papiers dépréciés. Par cette déloyale mesure le Trésor gagna 24.529.600 livres sur le capital, et 3.165.616 livres sur les intérêts annuels.

Nous passerons sur les trois faillites suivantes afin d'arriver plus rapidement à la dernière, qui se rapproche le plus de l'entrée de Necker aux affaires. D'ailleurs, la manière dont l'État manqua à ses engagements en 1721, 1726 et 1759 offre peu d'intérêt. En 1721, après la chute de

Law, un visa, analogue à celui de 1715, réduisit arbitrairement tous les titres souscrits par l'État, y compris les rentes. En 1726, les rentes viagères subirent d'office une diminution d'intérêt de 6 à 4 0/0, et certaines coupures de rentes perpétuelles au-dessous de 10 livres furent annulées sous prétexte qu'elles compliquaient la comptabilité.

En 1759, de Silhouette, à bout d'expédients, mit la main sur les consignations déposées au Trésor, et reporta à un an de date le payement de tous les effets assignés sur les fermes et les recettes générales. Ces sortes de créances jouissaient en général d'une sécurité privilégiée : leur répudiation inattendue occasionna un trouble profond dans les affaires et une succession de banqueroutes particulières qui doubla le dommage.

## III

Enfin, en 1770, cinq ans avant l'avènement de Louis XVI, non seulement le système des faillites périodiques se reproduisit encore, mais l'abbé Terray, contrôleur général des finances, l'exploita avec une audace et une violence inconnues jusqu'alors. Pour lui, c'est agir avec habileté que d'arracher l'argent des poches du public par n'importe quel procédé. Ce que ses prédécesseurs accomplissaient à regret, en s'excusant, lorsque la nécessité les y contraignait, il le fait avec impudence. Dès la première année de sa gestion, il viole successivement, sans exception, tous les engagements dépendant de sa compétence : pas un billet d'État, pas une signature du Trésor, pas un dépôt de fonds, pas un coupon d'arrérages qui n'ait reçu l'atteinte de son manque de foi.

La nomenclature suivante fournit la preuve de cette universelle déloyauté :

Suspension du payement des billets des fermes générales et des rescriptions sur les recettes générales à partir du 1er mars 1770. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 18 février 1770.) Les billets des fermes et les rescriptions placés dans le portefeuille des banquiers et des particuliers, comme le sont aujourd'hui les bons du Trésor, s'élevaient à une somme de 200 millions. On comprend quel trouble la cessation subite de leur payement apporta dans les affaires;

Conversion de toutes les rentes tontinières souscrites à diverses époques en rentes purement viagères. (Arrêt du 18 janvier 1770.) Le système des tontines assurait aux derniers porteurs survivants un très gros bénéfice. Au moment où ceux-ci se trouvaient appelés à en jouir, la conversion de leurs titres en simples rentes viagères les dépouilla au mépris des contrats primitifs. L'affaire avait une grande importance, car l'abbé Terray calcula que l'État devait réaliser un avantage de 150 millions pour toute la durée probable des tontines. (Mémoire adressé au Roi, juillet 1772);

Réduction de moitié sur les arrérages des rentes créées en mai 1751, mai 1760, juillet 1761, novembre 1767, août 1769, etc, sur les postes, les cuirs, la loterie, les actions des fermes, etc. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 20 janvier 1770.) Cette diminution injustifiable retrancha 11 millions d'arrérages de la Dette publique ;

Ajournement du remboursement des capitaux d'emprunts arrivant à échéance, sous prétexte que ces remboursements pouvaient être suspendus en cas de guerre, et que les circonstances actuelles ne paraissaient ni moins graves, ni moins urgentes que le cas de guerre. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 25 février 1770) ;

Suspension de l'amortissement et détournement des fonds solennellement affectés à la réduction de la dette par l'édit de décembre 1764. Déjà, depuis sa fondation toute récente, la Caisse des amortissements avait éteint 76 millions de dette publique. L'abbé Terray suspendit cette action bienfaisante qui pouvait, avec le temps, devenir le salut de l'ancien régime. Il employa l'argent en caisse (252.386 l.) et la dotation annuelle à payer les déficits des budgets. (Déclaration du 7 janvier 1770.)

Cependant, malgré la disparition de la Caisse d'amortissement, on laissa subsister les retenues imposées précédemment pour son alimentation aux rentiers, pensionnaires et gagistes. Ces retenues furent même consolidées, c'est-à-dire déduites une fois pour toutes des états de payement, de sorte que chaque créancier n'y figura plus que pour le net. Les rentes viagères se trouvèrent ainsi diminuées définitivement d'un dixième, les intérêts de cautionnement et les bénéfices des fermiers généraux de deux dixièmes, les rentes perpétuelles d'un quinzième, etc. Les créanciers de l'État virent ces retranchements s'ajouter à ceux qu'ils avaient déjà subis. (Lettres patentes du 12 mars 1770) (1).

Un tel relevé paraîtrait invraisemblable s'il n'était le très fidèle dépouillement des documents officiels de l'année 1770. D'ailleurs, le ministre ne désavoua pas ses actes ; il s'en glorifia même et énuméra dans deux mémoires imprimés les avantages que l'État en avait retirés. « J'ai exposé « au Roi, dit-il en 1770, les trois plaies qui affligeaient « les finances : Vide de la recette — Revenus consommés « d'avance — Dettes exigibles du passé. J'ai donc été

1. Les dépôts judiciaires eux-mêmes ne furent pas respectés. Mais ici la violation ne résulta pas de décrets officiels ; elle s'effectua clandestinement, dans les moments de pressant besoin. (*Mémoires de l'abbé Terray, Contrôleur général*, 1776. Ouvrage anonyme.)

« forcé de proposer au Roi de retrancher *sur la Dette* et sur « la dépense. » (*Mémoire* de l'abbé Terray au Roi, 1770.)

Cependant, la mesure par laquelle il suspendit brusquement le payement des rescriptions sur les fermes et les recettes générales l'inquiéta d'abord. « Cet événement par « lequel 200 millions d'effets se sont trouvés tout à coup « arrêtés, dit-il, est un parti extrême dont je ne me suis « pas dissimulé les suites fâcheuses. »

Mais deux ans après dans son *Mémoire* de 1772, l'abbé Terray a oublié ses premiers scrupules. « Plus de la moitié « du public, dit-il, prédisait chaque jour cette opération « depuis longtemps, et cette opinion, produite par le défaut « de confiance, amenait avec elle l'indispensable nécessité « de l'exécuter. » (*Mémoire* de l'abbé Terray, juillet 1772.)

Ainsi, suivant la morale du ministre des finances, un effet du Trésor ne mérite plus d'être payé par cela seul qu'il est déprécié.

Chaque suspension de payement ou réduction d'arrérages a procuré à l'abbé Terray un bénéfice qu'il chiffre avec orgueil : l'ajournement de l'amortissement a donné 17 millions; la suspension du payement des rescriptions sur les fermes et les recettes générales a fait économiser 3 millions de frais de commission, sans parler de la facilité de trésorerie résultant du rejet à une époque ultérieure de cette énorme dette exigible; la diminution des arrérages des rentes a allégé le service de la dette de 11 millions ; sur les pensions 1.800.000 livres ont été gagnées au moyen de retenues; sur les rentes viagères et les rentes perpétuelles le bénéfice s'est élevé à 4.500.000 livres, au moyen d'une diminution sur leur capital de constitution, etc. Au total, l'abbé Terray se vante d'avoir soulagé le budget annuel, par ces sortes de procédés, de 38.630.000 livres.

Louis XV approuvait sans doute les opérations malhon-

nêtes de son ministre, car, jusqu'à sa mort, il maintint l'abbé Terray au contrôle général des finances.

## IV

La gestion de Desmarets, à la fin du règne de Louis XIV, et celle de l'abbé Terray, à la fin du règne de Louis XV, présentent, comme on le voit, de tristes analogies. A 60 ans de distance les mêmes expédients, les mêmes procédés déloyaux se retrouvent en usage, presque en honneur. Il suffit d'avoir décrit la situation des finances à ces époques significatives pour marquer le point de départ du nouvel ordre de choses.

L'avènement de Louis XVI, en effet, inaugure un complet changement de système. Non pas que Louis XVI ait été personnellement un énergique réformateur : mais le mobile de son gouvernement fut toujours un sincère amour du bien.

L'amour du bien! Aucun historien n'a contesté à Louis XVI cette qualité essentielle. Ne lui en cherchons pas d'autre. Elle eût suffi pour faire de lui un grand roi, si le déchaînement des mauvaises passions n'avait trahi ses meilleures intentions. D'autant plus que cet amour du bien chez le roi trouvait alors dans l'opinion publique un auxiliaire tout nouveau, éminemment capable de seconder et même de diriger ses vues. L'opinion publique avait grandi : elle s'était transformée. Autrefois, elle eût eu peur d'énoncer ce qu'elle voulait : à peine le savait-elle ; chacun se plaignait, quelques aspirations vagues témoignaient du malaise général, puis on se résignait, sans chercher de remède. Aujourd'hui, mûrie par l'éducation des philosophes et des économistes, renforcée par l'appui

d'esprits éminents recrutés dans les premiers ordres de l'État, l'opinion publique signalait avec précision, sinon les moyens mêmes de salut, du moins la nécessité urgente de renoncer aux anciens procédés de gouvernement.

Ces procédés vicieux, nul plus que le roi ne les condamnait dans son cœur ; les corruptions de la cour le mettaient mal à l'aise ; il éprouvait, comme son peuple, un instinctif besoin de régénération ; la tendance spontanée de sa nature honnête et simple l'associait au sentiment général du pays, et l'amour du bien le guidait sans efforts dans la voie de la meilleure politique.

Aussi pendant tout le cours de son règne vit-on l'opinion publique, d'accord avec lui, désigner les hommes et exercer sur les événements une influence prépondérante. C'est elle qui amena au pouvoir Turgot, puis Necker, qui y rappela deux fois celui-ci, qui inspira les délibérations de l'assemblée des Notables, qui propagea la création des assemblées provinciales et donna à ces réunions locales le courage d'entreprendre les plus efficaces améliorations dans la répartition des impôts, qui présida à la rédaction des cahiers des paroisses et des bailliages, et qui provoqua enfin la convocation des États généraux.

Elle étendit son action sur les personnages dont les sentiments intimes lui étaient le plus hostiles, tels que Calonne et Brienne : la plupart des projets financiers de ces derniers ministres ont avec ceux de Turgot et de Necker une analogie surprenante de la part d'esprits si dissemblables. De bon ou de mauvais gré, leurs différents auteurs participent au mouvement général, entraînés par lui, ou dirigeant sa marche. La gloire cependant n'est restée qu'à ceux qui ont agi de bonne volonté.

Le premier acte par lequel Louis XVI manifesta l'accord

de ses sentiments avec ceux de l'opinion publique fut la nomination de Turgot au contrôle général, le 24 août 1774.

Turgot appartenait à une école d'économistes, dont les doctrines absolues, les idées entières n'avaient jamais encore subi l'atténuation qu'amène la pratique. La droiture naturelle de son propre caractère, sa rigueur même, excluaient, en outre, toute transaction : il ne comprenait pas que la vérité rencontrât d'obstacle. Confier, dès le début de son règne, le pouvoir à un homme ainsi trempé, témoignait explicitement, sans doute, des bonnes intentions de Louis XVI, mais impliquait, en même temps, de sa part, une témérité difficilement compatible avec le succès. Beaucoup d'habileté eût été nécessaire pour mener à bonne fin l'œuvre délicate et radicale qu'il s'agissait d'accomplir. Or, l'habileté ne formait certainement pas la qualité dominante de Turgot. Necker la possédait davantage, et, si les événements avaient permis que Necker précédât Turgot dans le gouvernement, la France aurait peut-être beaucoup gagné à cette interversion.

Quoi qu'il en soit, les grandes choses que tenta Turgot pendant la courte durée de son ministère de vingt et un mois, marqueront éternellement la voie magnifique de réformes et de progrès dans laquelle s'engagea, de son plein gré, le nouveau gouvernement dès les premiers jours de son installation. Le programme de Turgot devint le programme de tout le règne de Louis XVI, et jusqu'à la Révolution nous retrouverons dans les actes des successeurs de cet homme de génie la trace et la continuation de ses idées.

Necker fut appelé à la direction des finances plus d'un an après la retraite de Turgot, le 2 juillet 1777. Nous avons déjà dit combien sa nationalité, sa religion, et son ancienne profession rendaient à cette époque sa candidature

extraordinaire, et comment la volonté énergique du roi, appuyée sur le vœu du pays, fut seule capable de triompher de ces incompatibilités.

La nature d'esprit de Necker et ses opinions ne contrastaient pas moins que sa situation religieuse et sociale avec le milieu qu'il abordait. Son caractère politique, incertain sous beaucoup d'aspects, possédait une tendance parfaitement définie : il ressentait pour les abus et les irrégularités de l'ancien régime une sincère aversion. Ses actes portent la trace incontestable de la vivacité de cette impression. Fils d'un régent de collège de Genève, Necker apportait au pouvoir les fruits d'une éducation essentiellement différente de celle des jeunes nobles de la cour de Louis XV. Dès l'âge de quinze ans, il arrivait seul à Paris pour entrer commis dans une maison de banque. L'austérité de la maison paternelle, suivie des épreuves de la pauvreté et du travail, composait les seuls souvenirs de jeunesse du futur ministre. On comprend combien un homme, ainsi préparé à la vie, devait, s'il restait sincère, une fois parvenu aux affaires, opposer d'antipathie aux choquantes défectuosités du passé, antipathie autrement invincible que celle du plus réformateur des grands seigneurs habitués de père en fils à tolérer les abus et à en profiter. Quelques mois avant son entrée au ministère, Necker visita l'Angleterre, où les exemples placés sous ses yeux confirmèrent sa foi dans la puissance du crédit public, les avantages de la publicité et la nécessité des contrôles financiers. Il rapporta de ce pays, comme les philosophes qui l'y avaient précédé, une avance de plus d'un quart de siècle sur les idées contemporaines de la France.

---

# CHAPITRE III

## CARACTÈRE DE NECKER

I. Contradictions du caractère de Necker. — Son ambition et son abnégation. — Son indécision et sa fermeté. — Sa timidité et son courage.— Sa modestie et sa hauteur. — II. Son amour du lucre et son désintéressement.— Pamphlets calomnieux : son honorabilité demeure intacte. — III. Les qualités de son cœur et son égoïsme. — Son isolement. — Opinion de ses amis. — Résumé de son portrait : son accord avec l'opinion publique a fait sa force.

### I

Avant de citer la nomenclature des travaux ministériels du nouveau directeur général des finances et d'exposer par quelle série de mesures il remplit les intentions qui présidèrent à sa nomination, il semble opportun de compléter le tableau de son caractère.

Necker avait-il un caractère, ou plutôt n'en avait-il qu'un ? Ce grand homme, car on peut le nommer ainsi, a été loué et dénigré avec excès : il inspirait simultanément un double et très vif sentiment d'admiration et de haine. « D'un côté, on regarde cet homme étonnant comme le « plus zélé patriote, le plus grand génie en administration ; « de l'autre, on le considère comme un intrigant fort ha- « bile, et un charlatan très dangereux. » Telle est la préface d'une publication contenant la collection complète, en 1781, des ouvrages *pour* et *contre* Necker. Ainsi les écrits pour et contre Necker formaient déjà, en 1781, un re-

cueil en trois volumes in-8, tant l'opinion à son égard était contradictoire. Les brochures hostiles parues durant son premier ministère dénaturaient ses actes avec une violence et une perfidie peu communes, cherchant des intentions coupables à ses meilleures décisions, fouillant son passé, portant à sa probité les plus graves accusations. En même temps des adresses enthousiastes célébraient ses vertus, des ovations attendries le proclamaient sauveur de la France, son départ devenait un deuil public, sa maison de Saint-Ouen un lieu de pèlerinage. La plupart des hommes d'État ont éprouvé ces alternatives de gloire et de revers, mais rarement au point où elles apparaissent dans la vie de Necker. L'excès des éloges provoqua sans doute l'excès des critiques. Beaucoup d'ennemis intéressés, titulaires dépossédés d'anciens abus, s'acharnèrent contre le réformateur, que l'opinion publique défendit avec non moins d'énergie. Ces causes expliquent incontestablement l'ardeur déployée de part et d'autre. Mais il faut reconnaître que la nature propre de Necker encourageait singulièrement, par ses revirements et ses faces multiples, cette double appréciation : l'ensemble de sa vie offre l'exemple des vertus les plus remarquables associé à celui des défauts les plus opposés; l'incertitude de son esprit en est le trait dominant, et c'est pourquoi nous disons en débutant qu'il possédait plutôt deux caractères qu'un seul.

Necker, par exemple, était-il ambitieux ? Ses biographes s'accordent pour l'affirmer. Il recherchait avec une avidité excessive l'occasion de briller. Lui-même l'avoue : « L'unique soumission que j'aie eue, dit-il, c'est peut-être « pour la voix publique, pour ce retentissement qui ressem- « ble au bruit de la gloire. » (*Administration de Necker par lui-même, 1791.*)

Les intrigues, au moyen desquelles il se poussa pour sortir de son obscurité primitive, tendent à confirmer cette appréciation. Il mit sa fortune politique entre les mains d'un habile faiseur, nommé Pezay : celui-ci, moyennant une honnête récompense, se chargea de le recommander auprès du roi et de M. de Maurepas, à l'époque où Turgot était encore ministre. Pezay comptait parvenir à la suite de son client. Provisoirement, il puisait, dit-on, largement dans la caisse du banquier. Cette association produisit ses fruits : Pezay, par mille manœuvres très habiles, trop longues à raconter, capta la confiance du roi en exploitant son noble amour pour les réformes ; il lui remit ainsi qu'à M. de Maurepas des mémoires sur les finances, rédigés, assure-t-on, pour la circonstance par Necker, et fit ressortir les mérites exceptionnels de son candidat au contrôle général. Est-il vrai que le futur ministre attendit avec anxiété, caché dans une remise, le retour du cabriolet de son émissaire auprès de Louis XVI ? Le fait a été nié récemment par un historien trop bien renseigné, M. d'Haussonville, pour que cette petite légende ne s'évanouisse pas devant son assertion. (*Revue des Deux Mondes*, 15 décembre 1880.) Mais si l'anecdote n'est pas exacte, le fond de l'histoire, c'est-à-dire la ridicule association de Necker avec Pezay dans un but ambitieux, paraît difficilement contestable : tous les contemporains la racontent ou y font allusion.

Cependant, à diverses époques de sa vie, Necker donna la preuve de sentiments absolument inverses. Pendant le cours de ses deux ministères, le désir immodéré de conserver sa place n'influença jamais ses résolutions : il se tint constamment prêt à la sacrifier plutôt que ses idées. Ses passages au pouvoir furent, d'ailleurs, de très courte durée. Il prit sa retraite en 1781, franchement et sans chagrin apparent ; en juillet 1789, il quitta la France sur un

ordre subit de son maître, avec une résignation immédiate et absolue. Pendant les huit années qu'il vécut à l'écart, de 1781 à 1789, aucune tentative prématurée, aucune parole amère, aucune menée cachée ne lui sont imputées. On le voit, au contraire, employer avec sérénité ses loisirs aux travaux les plus élevés de l'esprit, aux jouissances intimes de la vie de famille ; la qualification d'ambitieux ne trouve donc plus ici sa place ni sa justification. Sans doute, en 1790, devant l'assemblée constituante la prolongation de sa présence au ministère manqua de dignité : mais alors, Necker désorienté, déçu dans ses prévisions, tantôt espérant que le mal touchait à son terme, tantôt désillusionné et ne sachant plus comment partir, demeurait au pouvoir par hésitation ou par espoir chimérique, et nullement par ambition.

Les divers côtés du caractère de Necker changent ainsi d'aspect suivant les dates et les circonstances. Était-il indécis ou résolu, modeste ou hautain, désintéressé ou amoureux du lucre, affectueux ou égoïste ? Oui et non. Chacune de ces questions amène successivement cette double réponse.

L'indécision constituait chez lui une véritable infirmité : les scrupules l'assaillaient : il repassait, jugeait à nouveau, regrettait ce qu'il avait fait. M^me^ de Staël avoue cette faiblesse de son père et la transforme en extrême délicatesse de conscience. Malouet, un de ses amis politiques, en explique ainsi la cause : « Il avait une sagacité rare pour « apercevoir dans le plus grand détail et le plus grand « éloignement les inconvénients de chaque mesure, et « c'est cette faculté d'étendre à l'infini ses observations « qui le rendait si souvent indécis. » (*Mémoires de Malouet.*)

En 1789 et 1790, lorsqu'il se livra presque exclusivement à la politique, ses hésitations atteignirent leur paroxysme: il devint incapable de se gouverner lui-même, comme nous venons de le dire, encore plus de donner à ses amis la direction qu'ils comptaient recevoir de lui: « Ses talents étaient « décolorés, sa lumière vacillante. » (*Mémoires de Malouet.*)

Cependant, autrefois, lorsque poussé par le vent naissant de la faveur publique, il entreprenait, au sein d'une cour hostile, la réforme des finances du pays, celle même de la maison du roi, personne n'eût osé dire qu'il manquât de courage et de résolution. Pour suivre une pareille œuvre, au milieu des embûches des courtisans, des attaques de ses propres collègues, seul de son bord, n'ayant d'autre soutien que les vœux lointains de l'opinion publique, et l'appui toujours précaire du roi, il fallait la conviction et la fermeté d'un cœur fortement trempé. Comment taxer Necker d'indécision, lorsque, dès son arrivée aux affaires, il osa supprimer 6 intendants des finances (juin 1777), 48 receveurs généraux (avril 1780), 27 trésoriers généraux et contrôleurs généraux de la guerre et de la marine (novembre 1778), 304 receveurs des maîtrises des eaux et forêts (août 1777), 113 autres emplois de la même administration (août 1777), 406 charges du service de bouche de la maison du roi (août 1780), etc. Les sollicitations, les prières, les menaces et les attaques que suscitèrent de tels bouleversements administratifs, auraient fait reculer les plus braves. Non seulement Necker ne faiblit pas, mais il persévéra malgré ces obstacles, et montra que sa résolution de combattre les abus était plus enracinée dans son esprit que le souci de son repos, et le désir de conserver sa place.

Était-il courageux ou timide? Une timidité excessive, produite selon toute apparence par une vanité continuellement

inquiète du succès, telle était sa nature d'esprit, d'après les témoignages mêmes de sa famille. Il rougissait comme un enfant lorsque l'attention se fixait sur lui. « Sans cesse il se « jugeait lui-même et était enclin à se condamner, dès que « le succès ne répondait pas à ses efforts. » (*Du caractère de Necker et de sa vie privée*, par Mme de Staël, 1804.) A un âge plus avancé, étant devenu fort gros, « il ne montait « presque jamais en voiture quand on le regardait; il ne « se promenait pas, quand il pouvait être vu ». (*Idem.*)

Ces indices sont ceux d'une âme faible, d'un esprit pusillanime, incapable de surmonter les atteintes d'une vanité puérile. « Mais, ajoute Mme de Staël, mon père grandissait « avec les circonstances, il était fort contre les forts, il se « rassurait par le danger..... Il n'était tout à fait lui-même « que quand il luttait contre des difficultés dignes de sa « puissance. » (*Idem.*)

L'homme se transformait donc à certains moments, et acquérait, sous l'influence des inspirations de son génie, l'audace nécessaire pour accomplir de grandes choses. C'est là le secret de sa fortune et de sa gloire.

Était-il modeste ou hautain ? Rien de plus modeste que sa vie intime, que la tenue de sa maison, que ses habitudes, ses goûts d'intérieur, son amour partagé entre sa femme et sa fille. Son livre sur *l'Importance des idées religieuses*, écrit dans l'intervalle de ses deux premiers ministères et publié en 1788, contient l'expression des plus touchants sentiments d'humilité chrétienne.

Est-ce bien le même homme qu'on représente la tête renversée en arrière, mettant de l'affectation dans cette contenance, « car le degré de renversement de sa tête était un « thermomètre de sa situation politique. » (Bresson, *Histoire des finances de la France.*) Est-ce de lui que M. de Mon-

tyon peut dire : « Le fond de son caractère était un amour-« propre qui excédait la mesure ordinaire de la vanité « humaine. » (*Particularités et observations sur les ministres des finances*), ou bien encore le duc de Lévis : « Il est « certain que tous les symptômes de l'orgueil étaient ras-« semblés en lui. » (*Souvenirs et portraits* publiés en 1817), et Mirabeau : « L'orgueil qui le dévore supplée au « patriotisme qu'il ne peut avoir. » (*Galerie des États gé-« néraux*, 1789, Narsès.) Lorsqu'en 1780 parurent contre Necker les libelles injurieux, dont nous reparlerons, les commis du contrôle général s'en félicitèrent, « car de-« puis ce petit coup de fouet, dit Bachaumont, il n'est « plus dur et altier avec eux ; il est devenu honnête, doux « et modeste ». (*Mémoires secrets*, vol. XV, 10 mai 1780.)

Comment l'écrivain, si pénétré du néant des hommes devant Dieu en écrivant son traité sur les opinions religieuses, a-t-il, de la même main, fatigué le lecteur de son propre éloge dans le cours de ses autres ouvrages et étalé l'exubérance d'un contentement personnel, naïf à force d'être évident ? L'introduction de son livre sur l'administration des finances trace un admirable programme des devoirs ministériels. Peu de nos ministres contemporains oseraient lire, sans rougir, ce tableau des vertus nécessaires au gardien de la fortune publique. Mais ce beau travail perd une partie de son mérite, aussitôt que le lecteur découvre qu'en représentant un ministre idéal, l'auteur s'est complu dans sa propre image.

## II

Necker recherchait-il le lucre, ou bien peut-on affirmer la sincérité de son désintéressement ? Lorsqu'il exerçait le

métier de banquier, dire qu'il s'efforça de gagner le plus d'argent possible n'est pas l'accuser. Il y réussit, mais respecta-t-il toujours scrupuleusement la limite des moyens licites? Le fait suivant, s'il est vrai, ne le ferait pas supposer. Un sieur de Sainte-Foix, premier commis des affaires étrangères sous M. de Choiseul, apprit par ses fonctions, longtemps avant le public, la prochaine conclusion de la paix avec l'Angleterre, en 1762. Pressé d'argent, il confia ce secret important à deux personnages, Favier et Lavergne, qui connaissaient Necker, afin que celui-ci pût, en commun avec eux et lui, organiser une spéculation lucrative. Necker accepta l'association et donna des ordres considérables d'achat d'effets publics à Paris et surtout à Londres. La paix conclue, les fonds montèrent, suivant les prévisions. Mais quand ses amis, qui l'avaient si bien renseigné, se présentèrent pour toucher leur part, le banquier prétendit, assure-t-on, dans le but de conserver pour lui seul tout le bénéfice, qu'il avait contremandé ses premiers ordres, et que l'affaire se traduisait en faux frais, sans aucun profit. Il prétexta que les incertitudes de ses associés eux-mêmes, lorsque les négociations traînaient en longueur, l'avaient découragé, et que, dans la crainte de s'engager sur une fausse nouvelle, il avait envoyé un courrier à Londres pour révoquer ses précédentes instructions. Or Sainte-Foix affirma que, d'après ses informations de Londres et de Paris, Necker avait exécuté l'opération, sans jamais la contremander, et que le bénéfice, qu'il gardait pour lui seul, s'élevait à 1.800.000 livres. Le retentissement de cette accusation se prolongea en raison du crédit de Sainte-Foix, devenu secrétaire des finances du comte d'Artois, et de ses associés, le président Lavergne et Favier, homme de lettres, très versé dans le monde diplomatique.

Un autre fait incrimine, à un moindre degré, sa délicatesse professionnelle. La convention préliminaire de paix avec l'Angleterre, signée le 3 novembre 1762, contenait plusieurs articles secrets additionnels : l'un de ces articles stipulait le remboursement intégral de toutes les sommes dues par la France aux habitants des colonies cédées à l'Angleterre, spécialement aux habitants du Canada. Or, il existait une assez grande quantité d'effets publics, émis successivement par le gouvernement français pour subvenir aux dépenses du Canada, et se négociant à 70 ou 60 0/0 de perte sur le marché. Necker, instruit de la clause secrète du traité de 1762, racheta ces effets, avec l'énorme rabais de leur cours, puis les envoya à Londres. Là, un de ses correspondants, muni de lettres supposées d'habitants du Canada, en demanda le remboursement au pair par l'intermédiaire du gouvernement anglais, comme s'il s'agissait de créances appartenant à des Canadiens, garanties en vertu du traité. La manœuvre réussit et procura de gros bénéfices à la maison de banque. Ces bénéfices étaient-ils légitimement acquis ? Le code de morale des gens d'affaires résoudra la question.

Nous ne parlerons pas des relations de Necker avec l'abbé Terray. Celui-ci sollicitait des secours pécuniaires, au nom du Trésor, avec une telle insistance et une telle humilité qu'il autorisait, qu'il encourageait même les prétentions usuraires des banquiers. Voici la lettre écrite par le contrôleur général, en janvier 1772, à la maison Thélusson et Necker :

« Nous vous supplions de nous secourir dans la journée.
« Daignez venir à notre aide pour une somme dont nous
« avons un besoin indispensable... L'on est à la veille du
« départ pour Fontainebleau. Le moment presse, et vous
« êtes notre seule ressource. »

Si ce billet ne possédait pas une authenticité absolue, puisqu'il a été retrouvé dans les papiers de Necker par sa famille, supposerait-on jamais que le contrôleur général des finances du royaume français ait pu s'abaisser à mendier de la sorte un million? Ce million, Necker s'empressa de le fournir ; et avec une admirable sagacité, au lieu de stipuler un taux d'intérêt ou de commission déterminé à l'avance, il fit inscrire à la fin du contrat la clause suivante : « Il leur sera tenu compte (à MM. Necker et Thélusson) de « l'intérêt de leurs avances avec telle commission que le « Ministre jugera à propos de fixer. — Approuvé, le 11 jan- « vier 1772, TERRAY. »

Un mois après, Necker prêta trois autres millions au gouvernement, et le contrat portait encore :

« Il sera pourvu au dédommagement du service essentiel « qu'ils (les banquiers) rendent en cette occasion, de la ma- « nière qui sera estimée juste par le contrôleur général, à « qui ils s'en rapportent entièrement. — Approuvé, le 10 fé- « vrier 1772, TERRAY. »

Rien de plus habile, ni de plus fructueux que cette confiance absolue dans la générosité du contrôleur général. L'abbé Terray ne trompait sans doute pas les prévisions intéressées des prêteurs, puisque ceux-ci renouvelaient volontiers leur opération dans la même forme.

Mais, quel qu'ait été le passé du banquier, la vie du ministre, à partir de son arrivée au pouvoir, en 1775, offre l'exemple du désintéressement le plus complet et le plus certain. Personne ne supposerait que le même homme ait autrefois manié de l'argent. Les travaux administratifs, puis la politique, absorbent exclusivement son esprit. Dans l'intervalle de ses ministères, bien loin de rentrer dans sa maison de banque, il se livre aux travaux les plus incompatibles

avec la recherche des intérêts matériels, et dédaigne même de s'occuper de la gestion de sa fortune personnelle. Mme Necker décrit ainsi le changement survenu dans la manière d'être de son mari : « Il se sépara absolu-« ment de la maison de banque qu'il avait formée, et en « abandonnant ainsi un fonds qui lui appartenait, il ne « s'y réserva aucun intérêt, ni même aucune facilité d'y « faire valoir son argent, sous quelque dénomination que « ce puisse être : il le retira et me le remit tout entier, « sans garder à sa disposition ni un seul papier, ni la plus « légère somme. Depuis ce temps je m'en suis seule occu-« pée. » (*Portrait de Necker*, par Mme Necker.)

Pendant tout le cours de ses fonctions politiques, il ne consentit jamais à toucher d'appointements. Le roi s'étonna au premier abord de cette résolution et le pria instamment de la modifier. Mais Necker demeura tellement inébranlable, que Louis XVI cessa d'insister, et qu'il ne lui en parla même plus, lors de son second, ministère. C'était un sacrifice de 220.000 livres par an. A ce premier acte de délicatesse s'en ajoute un autre, dont le mérite sera particulièrement compris par les gens en place. Il n'accepta aucun des accessoires que le gouvernement fournit si agréablement à certains fonctionnaires. Il refusa « les loges gratuites aux « spectacles » et « autres détails misérables » ; il ne voulut rien de direct ou d'indirect. Ces faits sont explicitement déclarés par lui dans l'ouvrage sur son administration qu'il publia en 1791, en mettant qui que ce soit au défi de les contester. (*Sur l'administration de Necker, par lui-même*, 1791.) Personne ne l'essaya bien qu'à cette époque les actes de l'ancien régime fussent soumis à l'examen le plus minutieux et le moins bienveillant.

Enfin, pour subvenir aux besoins de l'État, en 1778, il déposa spontanément au Trésor 2.400.000 livres de sa pro-

pre fortune, « partie *principale* de ma fortune », dit-il dans ses éclaircissements sur le compte rendu en 1788. Certes, en 1778, il y avait grand mérite à confier 2.400.000 livres au Trésor français ; cet argent ne lui rapportait que 5 0/0 d'intérêt, tandis que, placé dans son ancienne maison de banque ou dans les fonds publics, il eût donné facilement des bénéfices très supérieurs. Necker ne retira ces 2.400.000 livres, ni en 1781 lorsqu'il donna sa démission, ni en juillet 1789, lorsqu'il fut exilé, ni même lors de son départ définitif de la France, en septembre 1790. A cette dernière époque, cependant, il prévoyait de la manière la plus certaine, officiellement même dans un mémoire remis à l'assemblée, les cataclysmes financiers que l'abus des assignats allait entraîner. Il sacrifiait donc, en connaissance de cause, cette somme considérable. Toutefois il demanda l'autorisation de prélever 400.000 livres « dont l'état de « mes affaires, dit-il, en quittant Paris, me rend la disposi- « tion nécessaire ». (Lettre de Necker à MM. les Députés à l'assemblée nationale, 3 septembre 1790.) « Le surplus, « ajoute-t-il, je le remets sans crainte sous la sauvegarde « de la nation. » Il s'agissait de deux millions.

Aussitôt après son départ, les patriotes des sections de Paris proposèrent de saisir ces deux millions. Le dépôt fut plus tard confisqué comme bien d'émigré, et Necker mourut à Genève, en 1804, sans l'avoir recouvré. Sa fille, Mme de Staël, n'en obtint la restitution qu'en 1814, au retour des Bourbons.

Pendant la famine de 1789, chargé d'assurer l'approvisionnement de Paris, Necker ne craignit pas d'engager sa caution personnelle vis-à-vis des fournisseurs étrangers, qui hésitaient à traiter avec le gouvernement. Une commande d'un million en grains, faite à MM. Hope d'Amsterdam, se trouvait encore en suspens, lorsqu'il fut subite-

ment exilé en juillet 1789. Arrivé en Belgique, son premier soin fut de confirmer à MM. Hope l'offre de sa caution pour le payement de ce million, en le priant, avant toutes choses, d'effectuer au plus vite l'expédition. De la part d'un ministre disgracié, à une époque assombrie déjà par des pronostics inquiétants, qui peut contester le mérite d'une si généreuse intervention?

Le désintéressement absolu de Necker, pendant la durée de ses fonctions publiques, semble donc indiscutable ; il s'élève même au-dessus du niveau que le devoir strict impose à un homme honnête. Les éclatants témoignages qui viennent d'en être cités auraient dû désarmer la calomnie. Tout au contraire, ce fut ce terrain qu'elle choisit pour combattre son ennemi ; elle voulut lui enlever le plus honorable élément de son prestige. Les libelles, dont nous avons déjà parlé, répandus en 1780 et 1781, rivalisent d'acharnement contre sa réputation, et propagent, au sujet de sa moralité, les plus violentes et les plus insidieuses insinuations :

Il a refusé tous appointements, et c'est un acte de remarquable désintéressement : il est même si extraordinaire de la part d'un particulier étranger, vis-à-vis du roi de France, que l'on ne doit pas être étonné que la jalousie l'ait accusé d'orgueil, ou soupçonné de s'en être dédommagé en secret, en amalgamant les affaires de la finance avec la banque de son frère et compagnie. (*Sur l'administration de Necker, par un citoyen français*. Broch. anonyme, 1780.)

Un autre écrit, simulant une lettre de Turgot à Necker, disait :

J'entrevois le parti qu'un banquier, directeur général, même sans appointements, peut tirer de la suppression des caisses de finances et des financiers. Vos rivaux en banque prétendent que vous n'avez fait ces suppressions que pour donner plus de latitude à la caisse de votre société. (*Lettre de Turgot à Necker*. Broch. anonyme 1780.) — Il est un point sur lequel vous prétendez surtout vous distinguer des autres hommes et sur lequel il est important qu'on ne prenne pas le

change, c'est votre désintéressement... Comme si un banquier, à peine connu en 1760, intéressé pour un quart seulement dans une maison de deuxième ordre, avait pu, en dix ans, amasser une fortune de six millions, et être un homme désintéressé ! (*Lettre à M. Necker, directeur général des finances, 1780.* Anonyme.)

D'autres écrits d'un ton plus grossier, signalaient sans détour « la turpitude des opérations » de Necker et « ses « friponneries ».

Cependant, aussitôt que les attaques devenaient trop brutales, et qu'elles risquaient de dépasser le but, surtout dès que le roi en paraissait offusqué, une nouvelle brochure, plus mielleuse que la précédente, lui succédait. L'effet était ménagé avec un art si parfait, que cette perfide habileté parut cacher la direction d'une inspiration supérieure. Est-ce à juste titre que la voix publique désigna pour ce triste rôle le comte d'Artois, frère du roi ? Les mémoires de Bachaumont racontent que les pamphlets étaient composés et imprimés au Temple, que les caractères d'imprimerie, toujours identiques, faisaient reconnaître leur constante origine, que son Altesse royale distribua elle-même des exemplaires, enfin que l'auteur ou l'instigateur de ces écrits était le surintendant des finances du frère du roi, ce Sainte-Foix dont nous avons rappelé les démêlés avec Necker, au sujet d'une spéculation entreprise en commun, en 1762. (*Mémoires secrets de Bachaumont,* tome XV.)

L'apparition successive de chacune de ces brochures injurieuses causait à Necker les plus vives souffrances. Son amour-propre en était profondément affecté, et, malgré ses maximes libérales, il mettait la police en mouvement pour saisir les exemplaires mis en vente, et emprisonner les vendeurs : sa femme surtout s'exaltait à l'occasion de ces attaques contre son mari, et l'on raconte qu'elle se rendit secrètement chez un colporteur, qui lui avait été signalé,

obtint de lui, en donnant un faux nom et un gros prix, la vente des pamphlets qu'il recélait, et qu'immédiatement l'imprudent vendeur fut saisi par des agents apostés.

Mais si ces sortes de calomnies produisaient un fâcheux effet sur l'esprit du contrôleur général et de son épouse, et peut-être aussi sur celui de quelques personnes de la haute société, leur influence n'altérait pas l'engouement universel du pays pour le ministre génevoix. Les adresses qui lui parvenaient de tous les points de la France témoignaient que sa réputation de vertu demeurait intacte et qu'elle constituait un des titres les plus purs de sa popularité. Les libellistes même durent, en 1789, recommencer leur travail calomnieux; et une nouvelle série de pamphlets beaucoup plus grossiers, parmi lesquels figurent ceux rédigés de la main de Marat, complète la série de 1780 et 1781.

En fin de compte, l'opinion publique a prononcé, et aucun historien, croyons-nous, malgré les faits répétés dans une centaine de mauvais petits livres, ne songe plus à accuser Necker de concussion ou d'indélicatesse. Sa réputation, au contraire, reste celle d'un ministre scrupuleux à l'excès. Tout son entourage, d'ailleurs, a témoigné en sa faveur : « Sa moralité, pourtant si contestée, m'était « connue », dit Malouet dans ses Mémoires. « Il était en « paix avec sa conscience », ajoute-t-il. L'abbé Morellet ne s'exprime pas moins nettement : « Des ennemis achar-« nés ont révoqué en doute jusqu'à sa probité. Je ne dai-« gne pas repousser une telle imputation qui ne saurait « l'atteindre, et qui paraît absurde à tous ceux qui l'ont « connu. » (*Mémoires* de l'abbé Morellet.)

Le philosophe anglais Gibbon, son ami, écrit de même : « Il peut y avoir des opinions diverses sur le mérite de « cet homme d'État : mais tous les hommes impartiaux

« doivent s'accorder pour estimer son intégrité. » (*Mémoires de Gibbon*, 1798.)

Enfin, le représentant de la République des États-Unis à Paris, Gouverneur Morris, qui parle souvent de Necker dans sa correspondance, résume ainsi son appréciation à son sujet : « Ses ennemis prétendent que, comme banquier, il « n'est pas exempt de reproche : on va même jusqu'à citer « des faits. Mais, dans sa carrière publique, il a toujours été « honnête et désintéressé, ce qui serait une présomption « en faveur de sa conduite antérieure. » (*Lettre à Georges Washington*, Paris, 24 janvier 1790.)

Un écrivain financier, Panchaud, qui connaissait très bien Necker et l'a souvent combattu, remarque judicieusement qu'il divisa sa vie en trois parts absolument distinctes : il consacra 20 années exclusivement à la fortune ; 20 autres années exclusivement à l'ambition et à la gloire, et le surplus à la retraite et au repos. De là, les alternatives de sentiments divers que nous avons constatées, alternatives qui coïncident avec la succession des phases de sa vie.

## III

Sans pousser plus loin l'étude des faces multiples du caractère de Necker, parlons seulement, en dernier lieu, des qualités de son cœur. N'était-il pas tendre, affectueux dans sa famille, adoré par sa femme et sa fille? M^me^ Necker vouait à son mari un respect et une admiration absolus. Les pages que M^me^ de Staël consacre à son père, après sa mort, révèlent, de même, l'amour profond qu'il lui inspirait : « Mon père, mon protecteur, mon frère, mon « ami, écrit-elle, celui que j'aurais choisi pour l'uni-

« que affection de ma vie, si le sort ne m'avait pas jetée « dans une autre génération que la sienne. »

Dans ses discours et ses actions publiques, Necker provoqua la sensibilité universelle. Que de personnes pleurèrent en l'écoutant ! Un témoin de l'ovation du 30 juillet 1879, lors de sa rentrée à Paris, décrit ainsi l'émotion qui suivit son allocution à l'Hôtel de Ville : « Cet homme « parut un Dieu : les larmes coulèrent de tous les yeux : « on voulait parler et on ne pouvait pas ; on était comme « suffoqué par un sentiment inexprimable, par un sen- « timent que je n'avais pas encore éprouvé et que sûre- « ment je n'éprouverai plus, car ces scènes délicieuses « n'arrivent pas deux fois dans la vie d'un homme. J'étais « dans un épuisement tel que j'avais peine à me sou- « tenir.....» (*Correspondance de Grimm*, septembre 1789.)

M^me^ de Staël, placée près de son père, participe à l'enthousiasme universel. « Je ne vis plus rien, dit-elle, en cet ins- « tant, car je perdis connaissance à force de joie. » (*Notice sur son père.*) Necker donnait, au même moment, une preuve plus sérieuse encore de ses sentiments généreux en sauvant par sa courageuse éloquence la vie du baron de Bésenval, détenu par le peuple (1).

Comment concilier ces témoignages avec les reproches d'égoïsme que lui adressent le plus grand nombre de ses contemporains et que justifient d'ailleurs beaucoup de petites actions de sa vie. Sans entrer dans des détails trop minimes, il est certain que Necker eut peu d'amis particuliers.

1. Le baron de Bésenval, dans ses mémoires, ne témoigne pas à Necker une reconnaissance proportionnée au service qu'il en reçut. Il se borne à dire de l'homme qui lui a sauvé la vie : « La démarche qu'il a faite « en ma faveur m'impose à jamais silence sur les choses que je pour- « rais improuver dans sa conduite et sur les jugements que je pourrais « porter de ses intentions.» (*Mémoires du baron de Bésenval, 1780.*)

Au temps de sa prospérité, son entourage le plus familier n'obtint jamais de lui qu'une politesse froide et réservée : « Il recevait civilement sa compagnie, dit Mar-« montel, un des habitués de sa maison, mais il n'avait « avec aucun de nous cette cordialité qui flatte et qui « donne à la politesse une apparence d'amitié. » (*Mémoires posthumes de Marmontel, 1804.*)

Sa femme réunissait dans son salon beaucoup d'hommes de lettres et de philosophes ; elle dirigeait ce cénacle, en cherchant à donner à la conversation un tour favorable au succès de son mari, pour lequel elle professait un véritable culte ; mais « Necker, en matière de littérature, était « nul : il ne sortait de son silence que pour lâcher quel-« que trait piquant et quelque persiflage sur les philoso-« phes et les gens de lettres, dont sa femme, à son avis, « était un peu engouée. Sa femme, de son côté, le plai-« santait sur ses gaucheries et sur son silence, mais tou-« jours de manière à le faire valoir. » (*Mémoires de l'abbé Morellet, 1821.*)

L'abbé Morellet, qui fut un des fondateurs des réunions hebdomadaires du vendredi chez M^me^ Necker, résume ses appréciations sur le maître et la maîtresse de la maison en disant que leur accueil était de ceux « dont on « se contente lorsqu'on ne peut approcher davantage du « cœur ».

Necker n'eut même pas d'amis politiques. « Il ne « s'était pas fait d'amis à la cour pendant ses deux minis-« tères ; il ne s'en fit pas davantage à l'assemblée natio-« nale, où il n'eut jamais aucun parti. On peut dire qu'il « ne sut jamais utiliser l'influence de personne. » (*Boissy d'Anglas, Sur M. Necker, 1819.*)

Lors de sa retraite définitive, en septembre 1790, on vit, avec surprise, le silence succéder tout à coup à tant

de bruit : l'ancien ministre, autrefois adoré de la France entière, ne conserva même plus un groupe de fidèles ; ses talents avaient conquis, pendant un temps, l'admiration collective des hommes, mais jamais leur sympathie individuelle. Aussi, les dernières années de sa vie passées à Coppet, dans le château acheté, en 1784, sur les bords du lac de Genève, ne furent-elles pas attrayantes. Mme de Staël, malgré son amour pour son père, ne pouvait supporter longtemps le vide et la solitude de cette maison de campagne. Exilée de France, elle ne s'y installa jamais d'une manière définitive et n'y résidait que dans l'intervalle de ses voyages. « On vit ici, écrivait-elle, dans une « paix infernale, on frémit, on se meurt dans ce néant. » M. d'Haussonville décrit ainsi l'existence de ses grands parents : « Sauf quelques visites de Gibbon, la vie qu'on « menait à Coppet était singulièrement solitaire. Le flot « des émigrants chaque jour plus nombreux passait ce- « pendant bien près d'eux ; mais ils avaient frappé Coppet « d'interdit... Leur solitude demeura donc absolue jus- « qu'au moment où Mme de Staël, chassée de France, vint « s'établir auprès d'eux. » (*Revue des Deux Mondes*, 15 février 1881.) Gibbon, le philosophe anglais, dont nous avons cité précédemment les appréciations, installé pour sa santé dans une ville voisine, à Lausanne, fut peut-être alors le seul commensal de l'ancien banquier millionnaire, de l'ancien ministre acclamé par la nation, consacrant aujourd'hui le temps de sa retraite à composer des ouvrages de morale religieuse. Mais Gibbon, lui-même, fit bientôt défaut : il partit pour l'Angleterre où il mourut, et les habitants de Coppet retombèrent alors dans leur isolement. Un jour, cependant, ils reçurent la visite du général de Montesquiou, fuyant son armée et demandant asile pour la nuit, « mais il les quittait le lendemain et les laissait à

« leur solitude que ne venaient même plus distraire les vi-
« sites de Gibbon». (Othenin d'Haussonville, *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1881.)

Peut-être dira-t-on que ce tableau rapetisse trop le personnage et le met au-dessous du rôle important qu'il a rempli. Les plus grands hommes, étudiés en détail, perdent toujours ainsi de leur prestige. A l'égard de Necker, la diminution est d'autant plus sensible que nous avons omis jusqu'ici de parler des brillantes qualités de son esprit. Son piédestal s'élèverait si nous rappelions la puissance de son intelligence, la netteté de sa pensée, sa prudence administrative, la perspicacité de ses combinaisons. Mais nous voulons laisser au cours de cet ouvrage le soin d'achever cette partie du portrait. Pour le moment, en nous attachant seulement à l'étude de son caractère, nous devons reconnaître que Necker ne réalisa pas précisément le type de grandeur que sa renommée fait concevoir.

Aussi, n'est-ce pas l'individu que ce travail glorifie. Isolé, Necker n'eût été qu'un banquier habile, un administrateur des finances économe et capable ; au contraire, soutenu par le vœu de la nation, entraîné par le courant, il devint un génie réformateur d'une incontestable supériorité ; l'opinion publique fit sa gloire et son succès : tant qu'elle l'appuya et le porta en avant, tant qu'elle affermit sa volonté, il marcha résolument, sans craindre aucun obstacle, dans la voie nouvelle que, par un heureux accord, le pays et lui avaient reconnue et choisie. Mais, dès que la faveur populaire dévoyée l'abandonna, lorsqu'il perdit le secours de ce puissant auxiliaire et qu'il dut chercher en lui-même, dans son âme hésitante, timide, remplie de scrupules et de faiblesses, l'élan nécessaire pour les grandes résolutions politiques, ses qualités s'effacent, son énergie s'évanouit, son intelli-

gence elle-même pâlit. Il apparaît alors comme un soldat égaré sur un champ de bataille : tel fut son rôle pendant l'assemblée constituante.

Ces défaillances et ces infirmités personnelles font ressortir la véritable toute-puissance du mouvement d'opinion publique qui entraînait le pays à la fin du XVIII[e] siècle. Necker n'en fut que l'instrument merveilleusement approprié. Son illustration reflète moins ses propres mérites que ceux du milieu dans lequel il eut l'heureuse fortune de se trouver placé.

---

# CHAPITRE IV

## IMPOT FONCIER. — RÉFORMES RELATIVES AUX TAXES FONCIÈRES AVANT 1789

En abordant l'étude des matières traitées par Necker dans le cours de son administration, nous nous trouvons, dès le début, en présence de la plus vaste réforme peut-être que l'ancien régime comportât au point de vue fiscal, celle des taxes foncières, d'où sortit la fondation de l'impôt foncier en France.

Afin d'embrasser d'un seul coup d'œil le tableau complet de cette entreprise capitale, nous franchirons, aussitôt après les avoir décrits, la limite des travaux effectués par Necker, et nous suivrons, sans discontinuer, l'exposé de notre sujet à travers les époques postérieures.

C'est l'ordre qu'une fois pour toutes, nous comptons adopter pour chacune des parties de ce livre. Il nous permettra de parcourir ici l'histoire de la contribution foncière, depuis ses origines jusqu'à son établissement actuel.

La première section rendra compte des tentatives de transformation des anciennes taxes foncière accomplies sous Louis XVI, d'abord par Necker, puis par les assemblées provinciales et par l'assemblée des notables ; la seconde section montrera comment la loi de 1790, rendue par l'assemblée constituante, s'inspira de ces précédents et les perfectionna ; la troisième enfin suivra le sort de la contri-

bution foncière sous la Convention et le Directoire, et reprendra l'exposé de ses progrès et de son établissement définitif sous les gouvernements réguliers jusqu'au régime actuel.

### § 1er. — RÉFORME DES TAXES FONCIÈRES EFFECTUÉES PAR NECKER

I. Turgot abolit les contraintes solidaires. — Ses projets. — Necker : son œuvre est considérable. — Vice fondamental des anciens impôts directs : privilèges et exemptions de la noblesse et du clergé ; taxes d'office. — Insouciance des grands à l'égard des taxes qu'ils ne supportent pas. — II. Extension indéfinie des brevets de la taille : abus de cette licence ; Necker y met fin ; éloges que provoque cette mesure. — Vingtièmes d'industrie : Necker les supprime dans les bourgs et les campagnes. — Troubles résultant de la permanence de la revision des vingtièmes : Necker rend les cotes immuables pendant 20 ans. — III. Règlements de Necker au sujet des réclamations. — Réorganisation du personnel chargé du recouvrement. — Suppression des receveurs alternatifs et triennaux. — Réduction du nombre des receveurs généraux. — Après Necker, l'abus reparaît.

## I

Necker s'avança sur un terrain que nul n'avait déblayé avant lui, lorsqu'il entreprit, dès son premier ministère, de 1776 à 1781, la transformation du système des tailles et des vingtièmes.

Turgot, son prédécesseur, s'était sans doute adonné dans la généralité de Limoges à l'amélioration locale de l'assiette de ces taxes directes. Il y développa, sous le nom de taille tarifée, le système de contributions foncières le plus intelligent et le plus pratique, que nous verrons bientôt les assemblées provinciales prendre pour modèle. Mais son trop court passage au ministère ne lui laissa pas le temps d'étendre à la France entière les perfectionnements introduits avec succès dans le sein de sa province.

Le seul édit important en matière de taille que Turgot fit rendre, étant ministre, concerne l'abolition des *contraintes solidaires* entre les principaux habitants des paroisses pour le payement des impositions.

Sire, dit Turgot, je crois devoir proposer à V. M. d'abroger une loi qui m'a toujours paru cruelle... je parle de la loi qui autorise les receveurs des tailles à choisir plusieurs habitants, parmi les plus hauts taxés d'une communauté, pour les contraindre à payer par voie d'emprisonnement ce que la paroisse doit sur ses impositions. Tous les ans il y a un certain nombre de cultivateurs, les plus riches et les plus capables, qui, sans qu'il y ait aucunement de leur faute et uniquement à cause de la faute d'autrui, sont ruinés. (Préambule de l'Édit du 3 janvier 1775.)

Certes, il était urgent de détruire une aussi barbare coutume. Malheureusement ces sortes d'abus, si graves qu'ils paraissent, n'étaient pas alors isolés : ils faisaient, au contraire, partie d'un très nombreux cortège, et la réforme, pour être efficace, exigeait beaucoup plus d'étendue. Turgot ne se le dissimulait pas : ses correspondances dans le Limousin avec les commissaires des tailles, avec les curés, avec le contrôleur général Bertin, avaient montré clairement ses vues générales à cet égard. Dans un édit de la même date que celui qui vient d'être cité, il disait : « Nous espé« rons pouvoir bientôt nous expliquer plus particulièrement « sur la répartition des impôts, qui intéresse essentiellement « le bonheur du peuple. » (Lettres patentes de janvier 1775). Il se réservait d'aborder la question si la maladie et sa retraite n'avaient brusquement interrompu son œuvre.

Necker, le premier après lui, s'occupa réellement de la réforme des impôts directs.

Le vice fondamental dont l'impôt de la taille était affecté, son vice originel, source de presque tous les autres, résidait dans l'injustice des exemptions concédées aux nobles, aux membres du clergé et aux privilégiés.

Ces exceptions, dont la raison d'être avait disparu, devenaient d'autant plus intolérables que la classe des nobles et celle des privilégiés s'accroissaient tous les jours de nouveaux membres. Non seulement la noblesse héréditaire conférait de plein droit l'immunité d'impôt, mais quatre mille charges environ, mises à la disposition des roturiers, leur permettaient d'obtenir, avec la noblesse, cette même et si enviable immunité. Ces quatre mille charges vendues à prix d'argent étaient presque toutes des charges inutiles. — Il suffit de citer, par exemple, celle de gentilhomme de la chambre du Roi, que Voltaire posséda.

« Le nombre des acquéreurs de charges, et conséquem-
« ment des familles anoblies, se double au moins dans
« l'espace de vingt ans », dit, en 1788, le conseiller d'État Moreau de Beaumont, dans ses Mémoires sur les impositions.

Plus tard, du Pont de Nemours en rédigeant les cahiers du tiers état du bailliage de Nemours, fait cette remarque judicieuse : « On aura de la peine à croire, dit-il, qu'il ait
« suffi d'être riche pour devenir noble, et de devenir noble
« pour cesser de payer ; de sorte qu'il n'y a qu'un moyen
« unique d'échapper à l'imposition, c'est de faire fortune. »
(16 mars 1789.)

Après les membres de la noblesse et du clergé exemptés de droit venaient les privilégiés. Si 4.000 charges conféraient la noblesse, plus de 40.000 offices procuraient à leurs acquéreurs le titre de fonctionnaire, et, avec lui, l'exemption partielle ou complète des tailles. Il suffisait d'occuper un rang tant soit peu élevé dans les fonctions publiques pour ne pas payer. La collection des « *Édits, déclarations et arrêts sur le fait des tailles* » fournit la liste interminable des places auxquelles des privilèges

étaient attachés (1). De temps à autre, sans doute, la loi supprimait ou limitait une partie de ces faveurs « afin, « disait-elle, de soulager les habitants des campagnes. » (Arrêt du mois de juillet 1766.) Mais ces sortes d'édits étaient enregistrés à grand'peine par les cours et parlements, après « le très exprès commandement du roi, plusieurs fois « réitéré par lettres de jussion », comme le fut précisément celui du mois de juillet 1766, et leur effet disparaissait devant un nouvel envahissement.

L'habitude et la crainte agrandissaient, d'ailleurs, le nombre des immunités au delà même du cercle constamment élargi déjà par le gouvernement. Ainsi, les employés des fermes générales, soit par intimidation, soit par la soumission spontanée des habitants, demeurèrent longtemps omis sur le rôle des tailles pour leurs propriétés. C'est en 1765 seulement que M. d'Orfeuil, intendant de Champagne, les y fit assujettir, en provoquant une déclaration spéciale du conseil du Roi à ce sujet. (Déclaration du 13 août 1765.)

On aurait pu, du moins, espérer retrouver l'égalité dans les impôts des vingtièmes et de la capitation, dont les édits constitutifs ne stipulaient pas, comme ceux de la taille, de cas d'exemption. Hélas! la connaissance du cœur humain suffit pour détruire cette illusion! D'abord le clergé s'empressa de conquérir la complète exemption des vingtièmes et de la capitation en rachetant ces deux impôts, dès l'origine, à très bon compte. Nous avons vu le contrôleur général Desmarets conclure l'opération, en 1710. Plusieurs membres de la noblesse tentèrent aussi, à cette époque, de se racheter, mais avec moins de succès : le roi

1. Officiers d'élection, officiers de judicature, officiers de la maison du roi, commensaux, vétérans de la compagnie des archers, gendarmes en compagnie entretenue, concierges, portiers et jardiniers des maisons royales, etc., etc., et presque toujours les veuves de ces différents fonctionnaires.

accepta d'abord leurs offres, encaissa et dépensa les capitaux; puis, quelques années après, en 1715, un édit révoqua, sans indemnité, les rachats consentis, sauf ceux du clergé.

A la rigueur donc, tous les citoyens, autres que les mem bres du clergé, auraient dû acquitter uniformément la capitation et les vingtièmes. Mais pour se soustraire à une humiliante et onéreuse assimilation, les nobles et les privilégiés recoururent au système des *taxes d'office*, qui s'exerçait de la manière suivante :

A l'égard de la capitation, tandis que celle des paysans s'ajoutait de plein droit à leur taille, à titre d'accessoire, sous le nom de capitation taillable, celle des exemptés était réglée à part par l'intendant lui-même, qui établissait *d'office* les taxes individuelles des nobles et des privilégiés. En matière de vingtièmes, les préposés chargés de l'établissement des rôles taxaient de même exclusivement les roturiers, laissant les nobles et les privilégiés se retirer par devant l'intendant pour y être cotisés *d'office*. On justifiait ces scandaleuses différences, en prétextant l'embarras et l'intimidation des agents subalternes de la perception, en présence des grands seigneurs et des hauts fonctionnaires. Au fond, il ne s'agissait nullement d'alléger la responsabilité des employés, mais de procurer à ceux qui possédaient déjà l'exemption des tailles un traitement analogue de faveur en matière de vingtièmes et de capitation.

Les taxes d'office profitaient si manifestement à ceux qui en jouissaient, qu'elles devinrent un privilège officiellement attaché à certaines fonctions. Pour encourager les utiles professions de chirurgien et de sage-femme dans les campagnes, diverses provinces leur accordèrent la faveur des taxes d'office. (Généralités de Tours, de Champagne.)

L'intendant se bornait, en effet, presque toujours à recevoir la déclaration de ceux qui se retiraient devant lui, sans avoir l'impolitesse de la contester, ni même de la contrôler. Necker disait très justement dans le préambule du premier édit sur les vingtièmes : « Sa Majesté a remarqué « que c'est la classe la plus pauvre de ses sujets qui paye « les vingtièmes dans la proportion la plus exacte. (Pré« ambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Dans les cahiers du tiers état de son bailliage, du Pont de Nemours faisait remarquer que : « la capitation de la no« blesse, celles de la cour et des compagnies de magistrats « ne se montaient qu'au treizième de la somme imposable « sur les taillables à titre de capitation. Or, il n'est pas « vraisemblable que la noblesse, les gens de la cour et les « magistrats ne possèdent que le quatorzième des biens « du royaume, ceux du clergé déjà défalqués. De même « pour les vingtièmes, les biens des pauvres ont été taxés « aux vingtièmes à toute rigueur. Il n'y a peut-être pas « un seul bien des nobles, des magistrats, ou même des « membres du tiers état distingués par leur fortune ou « par leur place, qui soit taxé à son véritable taux. » (Cahiers du tiers état du bailliage de Nemours, 16 mars 1789.)

Ces injustices, ces exemptions, les unes inscrites dans la loi, les autres provenant des vices de son exécution, constituaient la cause première et irrémédiable de la malheureuse situation des impôts directs sous l'ancien régime. Nul parmi les seigneurs, les hauts fonctionnaires et les personnages principaux du royaume ne s'intéressait au perfectionnement d'un système fiscal dont le poids lui était étranger. Le gouvernement ignorait les souffrances des contribuables, qu'aucun de ses membres ne ressentait. Il n'effectuait pas de réformes, parce que personne dans son entourage n'était en mesure de lui indiquer les plus néces-

saires. L'impôt restait circonscrit dans le sein de la classe la plus ignorante et la plus humble : c'est dans le milieu même des taillables que se recrutaient les répartiteurs et les collecteurs : on les laissait s'arranger entre eux.

## II

L'objet d'une des premières réformes de Necker fournit une preuve manifeste de cette indifférence des classes dirigeantes à l'égard de la taille. Tandis qu'aucun impôt ne pouvait être légitimement établi ou augmenté en dehors des États généraux ou des parlements, les brevets annuels de la taille se trouvaient exposés, sans contrôle, à toutes les variations qu'il plaisait aux gouvernants de leur imposer. Aucune barrière constitutionnelle ne limitait les contingents. D'où provenait cette exception? Pourquoi les parlements abandonnaient-ils, en matière de taille, les privilèges qu'ils revendiquaient si hautement, dès qu'il s'agissait de centième denier, de timbre, ou de subvention territoriale? Sans doute parce que la taille « s'éloignait davan« tage des murs du Palais », suivant l'expression de Necker.

Une simple décision royale, en effet, un arrêt du conseil « rendu souvent à l'insu du souverain », une décision ministérielle, suffisaient pour élever le montant du brevet des tailles au niveau des besoins du Trésor. Aussi la taille, créée sous Charles VII, en 1444, pour produire 2 millions par an, atteignait-elle, en 1784, le chiffre de 91 millions.

Sous le règne de Louis XV, le contrôleur général de l'Averdy, en 1768, avait bien annoncé l'intention d'arrêter cette effrayante progression ; à cet effet, la déclaration du 7 février 1768 fixa invariablement, pour le présent et pour l'avenir, le chiffre du principal de la taille. Ce n'était mal-

heureusement qu'un simulacre, susceptible tout au plus de tromper un instant le lecteur inattentif. Car chacun savait ou découvrait immédiatement qu'à côté du principal de la taille, intitulé premier brevet, existait un second brevet, composé des accessoires de la taille, auquel avait été conservée toute sa dangereuse élasticité. Du moment que celui-ci continuait à pouvoir s'enfler indéfiniment, qu'importait au contribuable de voir le premier brevet demeurer immuable? Le second brevet même, destiné à pourvoir non pas à des allocations générales et ordinaires, mais à des allocations exceptionnelles, était plus redoutable que le premier. Depuis longtemps il avait supporté les plus considérables accroissements et les moins justifiés. Son fonds devenait le réceptacle de toutes les dépenses dépourvues de ressources normales. C'est ainsi que dans les comptes de la généralité de Châlons figure, au titre du second brevet, pendant 33 ans, un article de 320.000 livres, intitulé «*Quote-part dans la construction du Pont-Neuf à Paris.*» Plus tard, la province de Champagne paye également, au moyen du second brevet de sa taille, les frais de construction du Pont-de-Cé, les travaux effectués sur les côtes maritimes, etc. On arriva même à découvrir, dans cette généralité, une différence en trop de 80.477 livres, ajoutée annuellement au second brevet sans justification. Les plus minutieuses recherches de la commission de l'assemblée provinciale ne donnèrent pas l'explication de ces 80.477 livres indûment imposées. (Assemblée provinciale de Champagne, nov. 1787, Châlons.)

Necker comprit qu'une réforme sérieuse devait couper court à cette longue suite d'exactions fiscales. Il fit rendre en conséquence, le 13 février 1780, un décret déclarant qu'à l'avenir l'impôt de la taille, *en principal et accessoire*, qu'il s'agît du premier ou du second brevet, demeurerait

invariablement arrêté au taux fixé par l'autorité législative. La déclaration royale du 13 février 1780 ne comportait plus aucune ambiguïté. Elle attribuait aux tailles les mêmes garanties contre les accroissements arbitraires qu'à tous les autres impôts de la monarchie.

Ces garanties, sans doute, se composaient seulement alors de la sanction donnée aux volontés du roi par les cours et parlements. Si insuffisants que paraissent aujourd'hui de tels procédés constitutionnels, ils valaient, en tous cas, beaucoup mieux qu'une décision subreptice dépourvue de solennité et de contrôle. Chose remarquable ! c'est Necker, un ministre du gouvernement royal, dont l'initiative restitue aux parlements un droit de veto que ceux-ci ne réclamaient nullement !

Les avantages de la mesure réalisée par Necker furent universellement appréciés : « Le peuple, lisons-nous, était « exposé chaque année à des augmentations inattendues ; « il avait même la douleur de voir qu'on exigeait de lui « souvent des sacrifices rigoureux pour des objets d'une « utilité douteuse pour le royaume et nulle pour la pro- « vince... La loi du 13 février 1780 porte un tel caractère « de justice, une telle occupation du bonheur et de la tran- « quillité publique qu'elle doit à jamais exciter la recon- « naissance des Français. » (Assemblée provinciale d'Auch, séance du 21 novembre 1787.)

L'assemblée de Champagne et celle du Berry s'expriment dans le même sens. Le bureau des impôts de cette dernière fait le rapport suivant : « Il est heureusement sur- « venu depuis votre établissement une espèce de révolu- « tion, un événement mémorable en matière de taille. Ce « qui rendait surtout cet impôt affligeant pour les contri- « buables, c'est qu'il pouvait s'accroître et s'accroissait « réellement d'année en année, sans forme publique, sans

« promulgation quelconque. Enfin, le gouvernement a pris, « en 1780, la résolution de fixer le montant de la taille ; le « souverain a déclaré, par la loi du 13 février, que cette « fixation ne pouvait plus être changée que par des lois « enregistrées dans les cours, etc. »

Necker n'était plus ministre lorsque les assemblées provinciales commentaient son œuvre avec un tel enthousiasme. Aucune flatterie ne gâtait donc la sincérité de leurs éloges. La mesure, du reste, les méritait bien. Cette courageuse innovation établissait le principe de la fixité des contingents et de leur détermination par l'autorité législative. Elle prit, dès ce moment, sa place définitive dans la législation fiscale de la France. Nous verrons l'assemblée des notables, puis l'assemblée constituante assigner à la subvention territoriale et à la contribution foncière le même caractère d'immutabilité.

A côté de la taille, l'ancien régime avait établi un impôt, nommé les vingtièmes, qui tendait à prélever sur les revenus individuels une part d'un vingtième ou 5 0/0. On se rappelle avoir vu, au début de ce travail, le contrôleur général Desmarets imaginer, dans un moment de détresse, l'impôt du dixième. Cet impôt subit, pendant la première moitié du XVIII[e] siècle, des phases diverses, qui lui firent successivement attribuer la dénomination de cinquantième, de dixième rétabli, enfin celle de vingtième, en 1749, sous l'administration de M. de Machault. (Édit du mois de mai 1749.) A partir de cette époque le nom de l'impôt cesse de varier ; mais son taux continue à subir l'influence des vicissitudes de la politique. Au vingtième primitif s'ajoute un second vingtième (juillet 1756), ce qui équivalait exactement à l'ancien dixième. En outre, quatre sous pour livre ou 20 0/0 grevaient le pre-

mier vingtième. Même, pendant plusieurs années, de 1760 à 1763, et de 1782 à la fin de 1786, un troisième vingtième couronna ces diverses surtaxes. Trois vingtièmes et 2 0/0 en sus des premiers composaient alors un prélèvement de 16 0/0 du revenu.

Théoriquement l'impôt du vingtième frappait toutes les sortes de revenus individuels, fonciers et mobiliers. Mais la richesse mobilière ne représentait alors qu'une faible proportion de la fortune publique. En outre, les usages de la perception avaient restreint de plus en plus à la partie territoriale l'application des taxes assises primitivement sur de plus larges bases. Le mélange de l'élément mobilier troublait, en effet, incessamment les opérations des répartiteurs et les astreignait à des évaluations arbitraires et contestables. La terre, au contraire, leur offrait une base d'appréciation fixe et certaine. Dès lors, ils inclinaient, autant que possible, à s'y adresser exclusivement. D'eux-mêmes, par le seul instinct de faciliter leur travail, les agents de perception repoussèrent ainsi dans la pratique la taxation générale des revenus, et s'efforcèrent d'attribuer à l'impôt foncier l'unité qui lui convient. Les données statistiques révèlent les résultats de cette tendance : sur 76.500.000 livres composant le produit annuel du vingtième, en 1785, 2.500.000 livres seulement atteignent les objets étrangers à la terre. (Necker, *Administration des finances*, 1784.)

Necker comprit qu'il fallait, non seulement laisser les répartiteurs continuer à épargner tacitement les revenus mobiliers, mais rectifier officiellement, dans cet ordre d'idées, les prescriptions mêmes de la loi. A cet effet, l'édit du 2 novembre 1777 supprima, d'une manière complète, dans les bourgs, villages et campagnes, ce qu'on nommait alors les *vingtièmes d'industrie*, c'est-à-dire la partie de cette imposition, frappant, comme le dit le préambule de l'édit,

« les fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelli-
« gence. »

« C'était, dit Necker, une espèce de contribution qui ne « pouvait jamais être répartie avec une sorte d'équité qu'à « l'aide d'une inquisition tellement illimitée, qu'une esti- « mation même arbitraire devenait préférable. » (Préambule de l'édit du 2 novembre 1777.) « Sa Majesté, ajoute-t-il, eût « voulu abolir entièrement cette imposition. »

En attendant une suppression plus générale, celle des vingtièmes d'industrie dans les bourgs et les campagnes dégageait déjà la contribution de tout élément étranger à la terre, dans les localités rurales où il importait le plus de perfectionner, dans ce sens, l'impôt foncier.

L'édit de 1749 constitutif des vingtièmes, rendu sous le ministère de M. de Machault, avait réglé, en outre, que des vérifications générales, effectuées successivement dans toutes les parties du territoire, serviraient de cadastre pour la confection des rôles annuels de cette contribution. Lorsque Necker arriva au ministère des finances, vingt-huit ans plus tard, en 1777, ces vérifications se continuaient encore. Eussent-elles été toutes achevées, que les plus anciennes auraient cessé d'être exactes et qu'il aurait fallu les recommencer. C'est l'éternel problème de la confection, du renouvellement, et de la mise au courant du cadastre. Prononcer l'immutabilité des cotes, interdire toute revision dans les quote-parts individuelles, une fois l'ensemble des vérifications terminé, constitue un système très imparfait, sans doute, mais moins dangereux que l'instabilité résultant d'une revision perpétuelle. Si chaque parcelle de terre passe de main en main, grevée d'une somme immuable d'impôt, peu importe, après un certain laps de temps, que le taux primitif de l'impôt ait été excessif ou insuffisant : les achats,

les ventes, les héritages, les échanges ont successivement tenu compte de l'écart, de sorte que le possesseur actuel n'éprouve, en somme, ni bénéfice ni dommage. Dans le système contraire, que d'inconvénients, que d'inquiétudes et surtout que d'impossibilités ! Comment donner au cadastre le moyen de suivre les mouvements de la matière imposable ? Depuis trente ou quarante ans, nos assemblées ont toujours formulé leurs aspirations théoriques en faveur de la péréquation de l'impôt foncier ; mais, en fait, elles ont obstinément maintenu le statu quo. Leurs votes, soit par impuissance, soit par intention secrète, sont demeurés en désaccord avec leurs vœux apparents (1).

Necker, en 1777, pas plus que les assemblées modernes, ne se déclara partisan en théorie, de l'immutabilité des cotes. « L'immutabilité de toutes les cotes actuelles, dit« il, serait une faveur accordée principalement aux pro« priétaires qui en ont le moins besoin. En outre, il est « nécessaire que les revenus de l'État suivent, au moins « à une certaine distance, le progrès de la valeur des biens, « puisque ce progrès, effet inévitable de l'accroissement « normal du numéraire, augmente dans la même proportion « tous les objets de dépense. Enfin, si des circonstances « extraordinaires contraignent jamais à un surcroît d'im« positions, ce nouveau fardeau, supportable peut-être pour « une partie des contribuables, serait peut-être excessif pour « les autres, etc. » (Préambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Les arguments de Necker en faveur de la proportionnalité de l'impôt foncier ne diffèrent pas de ceux mis en avant aujourd'hui. Mais, alors, comme aujourd'hui, survenait l'ob-

1. Des sommes importantes viennent encore d'être votées pour entreprendre une enquête dilatoire, sans que la solution paraisse plus prochaine.

jection inévitable de la pratique, devant laquelle tous les hommes d'État ont reculé : d'abord les difficultés matérielles d'opérer une péréquation exacte, puis l'inquiétude répandue chez les propriétaires ruraux par les nouvelles vérifications. « Pour remédier à ces inconvénients, « poursuit Necker, Sa Majesté a déterminé que toutes les « vérifications générales qui ont été faites en 1771, et toutes « celles qui auront lieu dans la suite ne pourront être re- « nouvelées que vingt ans après l'époque desdites vérifi- « cations. Cette révolution de temps est nécessaire pour « occasionner une variation sensible dans le produit et la « valeur des biens fonds ». (Préambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Les principes que formulait en articles l'arrêt du 2 novembre 1777 ont trouvé place dans plusieurs lois de ce siècle. Le terme de vingt ans, pendant lequel Necker garantissait la fixité de l'imposition individuelle, figure d'abord dans la loi du 2 messidor, an VII (article 44). La loi du 7 août 1850 a porté ce terme à trente ans : « Dans toute « commune cadastrée depuis trente ans au moins, dit-elle, « il pourra être procédé à la revision et au renouvelle- « ment du cadastre. » (Article 7 de la loi du 7 août 1850.)

La loi primitive du 15 septembre 1807 avait voulu établir l'immutabilité absolue des cotes : en 1850, on revint aux idées d'immutabilité limitée que Necker avait fait prévaloir.

Necker inaugurait ensuite cette précaution tutélaire de n'autoriser aucun changement individuel en dehors des vérifications générales de la paroisse. « Voulant encore ren- « dre les erreurs et les abus plus difficiles, dit-il, S. M. « a ordonné qu'il n'y aurait plus d'augmentation d'im- « position que par l'effet d'une vérification générale des « biens d'une paroisse : c'était ainsi donner aux faibles un

« appui, en les mettant sous la protection de leur commu-
« nauté : c'était encore imposer aux employés une nou-
« velle obligation d'être justes et modérés en les obli-
« geant à rendre leurs opérations publiques. » (*Réponse aux remontrances du Parlement par Necker*, 7 février 1778.)

Les vérifications générales continuent d'être aujourd'hui la condition essentielle de toute revision individuelle.

Le perfectionnement de l'impôt des vingtièmes, ainsi poursuivi, devenait, dans la pensée de Necker, le premier pas, l'acheminement logique vers la réforme générale de l'impôt foncier. Il comprenait « l'importance infinie dont
« il est pour le bonheur des campagnes qu'il existe, au
« moins, un impôt proportionné aux revenus des biens-
« fonds d'après des principes uniformes et certains ».

Nous verrons bientôt comment les assemblées provinciales et l'assemblée des notables se conformèrent à ces vœux et réalisèrent la proportionnalité dans l'impôt foncier. Pour le moment, nous devons continuer l'étude des actes de Necker lui-même, en matière de contributions directes, pendant son premier ministère.

## III

Pour réparer les erreurs et les injustices commises par les répartiteurs, Necker s'attacha à réglementer, de la manière la plus libérale, la partie du code des contributions directes relative aux réclamations. La déclaration royale du 23 avril 1778 fut rendue dans ce but :

Le désir de soulager nos peuples, dit son préambule, nous a déterminé à nous occuper des moyens de réduire les frais de procédure

auxquels est exposé tout contribuable, quand il se pourvoit contre son imposition.

Nous avons cru devoir réunir, dans la présente déclaration, les dispositions principales des différentes lois antérieures, les simplifier, les éclaircir pour en faciliter aux pauvres contribuables, à qui elles sont destinées, l'intelligence et l'exécution, et réaliser ainsi les vues de bienfaisance qui nous ont animé.

Le travail de Necker visait effectivement, comme il le dit, les contribuables les moins aisés et les plus humbles : il voulait que, sans peine et sans frais, ceux-ci pussent faire valoir leurs doléances, et obtenir un prompt redressement, s'il était justifié. Nous n'analyserons pas ici les 58 articles de son décret très détaillé et très prévoyant, parce que les juridictions et les procédures qu'il relate paraîtraient trop archaïques. Nous citerons seulement, parmi les règles de l'édit de 1778, celles qui ont mérité de survivre et sont encore en vigueur.

L'article 7 exempte du timbre les pétitions, dans les termes suivants : « Ceux qui voudront se pourvoir formeront leurs « demandes dans les délais prescrits par un simple mé- « moire sur papier non timbré. » (Article 7 de la déclaration du 23 avril 1778.) Aujourd'hui, cette exemption de timbre est restreinte aux pétitions relatives aux cotes inférieures à 30 francs.

Le même article 7 permet aux réclamants « de ne pas se « servir d'un procureur, si bon leur semble ». Le ministère d'un avocat continue, de même, actuellement à ne pas être obligatoire. L'article 38 répète : « Toutes poursuites et ins- « tructions de tous procès de tailles, aux exceptions portées « à l'article 8, pourront être faites sur papier non timbré, « lorsque les parties voudront les poursuivre elles-mêmes « sans ministère de procureur ni d'huissier. »

Les frais de procédure étaient gratuits ou très modérés. « Les ordonnances interlocutoires ne seront sujettes ni aux

« droits de sceau, ni de contrôle, ni à aucuns autres, dont « nous les avons dispensées et dispensons, dérogeant à cet « effet à tous édits et déclarations à ce contraires. » (Art. 38.) L'article 39 ajoutait : « Ne sera perçu aucun droit ni par « les juges, ni par le substitut de notre procureur général, « si ce n'est les frais de transport et de procès-verbal, et « ne sera alloué à chaque procureur, etc. » (Art. 39.) Actuellement, les arrêtés des conseils de préfecture et les pourvois au conseil d'État, en matière de contributions directes, ne coûtent également aucun frais aux contribuables, sauf les frais d'expertise, lorsque la réclamation est rejetée. (Arrêté du 24 floréal an VIII, 14 mai 1800 et loi du 21 avril 1832.)

Le délai de rigueur imposé aux réclamations *dans les trois mois de la publication des rôles*, prend son origine littérale dans l'édit du 23 avril 1778, dont voici les termes :

Toutes les oppositions aux rôles seront formées dans les trois mois de la vérification des rôles, lequel délai cependant ne courra que du jour que les collecteurs auront fait publier les rôles dans la forme prescrite. (Article 5 de l'édit du 23 avril 1778.)

Tous les avertissements aujourd'hui reproduisent cette mention tirée de l'édit de 1778.

Necker aborda ensuite une entreprise d'autant plus délicate qu'elle s'attaquait aux personnes et tendait à renverser une organisation abusive subsistante et aggravée depuis des siècles. Il s'agit de la hiérarchie des agents de perception.

Les besoins fiscaux, la faveur et le désordre avaient accumulé et superposé en France les emplois fiscaux : chaque place de receveur comportait deux ou trois titulaires. L'un remplissait ses fonctions une année, l'autre l'année suivante, et un autre, enfin, succédait très souvent au deux premiers,

la troisième année. Puis, la rotation recommençait. Par ce moyen, le nombre des places à la disposition du gouvernement se trouvait doublé ou triplé. Un tel état de choses révèle, d'une manière suffisante, lė trouble des esprits en matière administrative.

De cette simultanéité de plusieurs receveurs dans le même emploi résultait pour le contribuable la plus pénible situation : un feu croisé de poursuites l'écrasait. Le taillable en retard subissait la saisie simultanée du receveur en fonctions pour le courant, du receveur sortant, et quelquefois encore de son prédécesseur pour l'arriéré. Chacun d'eux se disputait ses meubles, et rivalisait pour pressurer le plus et le plus vite possible, à son profit, les habitants de la paroisse.

Cependant des hommes graves continuaient à affirmer qu'il y aurait témérité à toucher à l'antique institution des receveurs alternatifs et triennaux. « Nos pères l'avaient ima-« ginée ainsi, disaient-ils, et ils savaient bien ce qu'ils fai-« saient. » D'après leur sagesse rétrograde, le seul moyen d'obtenir une comptabilité régulière, et de distinguer, d'une manière certaine, dans les écritures, les produits de chaque période annuelle, consistait à placer, tous les ans, un titulaire différent à la tête des services. La spécialité des exercices dérivait alors des changements de personne : aujourd'hui, l'on se contente de remettre, dans la même main, des registres spéciaux.

Turgot, par un édit du mois d'août 1775, avait « éteint et « supprimé les offices anciens et alternatifs, triennaux et mi-« triennaux des receveurs des tailles. » La réforme se trouvait donc effectuée, dès le début du règne de Louis XVI, en ce qui concerne les simples receveurs. Necker, à son arrivée au pouvoir, confirma la mesure prise par son prédécesseur en la faisant étendre aux territoires composant les apana-

ges des princes, M. le comte d'Artois et le duc d'Orléans. (*Déclaration du* 14 *août* 1777.) Ensuite, il s'avança plus loin et s'attaqua aux receveurs généraux des finances chargés, *alternativement* aussi, de centraliser à Paris les recouvrements de la taille, des vingtièmes et de la capitation. L'organisation de la trésorerie comportait alors quarante-huit receveurs généraux résidant à Paris : leur mission consistait à y recueillir les fonds de 24 généralités. Sans parler de la bizarrerie de l'installation de ces agents à Paris, on aperçoit immédiatement que le nombre des receveurs généraux était double de celui des généralités : il y avait donc deux receveurs généraux pour chaque circonscription : l'un travaillait une année, l'autre l'année suivante. Toujours sous le prétexte de distinguer plus clairement la comptabilité des exercices, le système alternatif se perpétuait jusqu'aux sommets de la hiérarchie. Necker n'hésita pas à entreprendre, à l'égard de ces agents supérieurs, la réforme déjà réalisée au-dessous d'eux par Turgot. Il détruisit absolument leur alternance. (Édit d'avril 1780.) Il alla même beaucoup plus loin : 24 receveurs généraux lui semblaient encore à juste titre un nombre excessif. D'ailleurs, centraliser à Paris le produit des impôts incombe à l'administration centrale et non pas à des receveurs distincts d'elle. Aujourd'hui, un seul directeur, au Trésor, assisté de ses bureaux, remplit régulièrement l'office attribué alors à 48 receveurs généraux.

Necker pressentait bien que là devait se trouver la perfection et, sans oser exécuter, dès l'abord, une mesure aussi complète, il se borna, pour le moment, à réunir les receveurs généraux en une seule compagnie, agissant collectivement et ne possédant qu'une seule caisse. Il fixa ensuite leur nombre à douze seulement ; 36 agents sur 48 se trouvèrent supprimés, en même temps que leurs gestions indi-

viduelles et alternatives furent transformées en gestion commune et permanente.

Encore un progrès nouveau dans le même sens, et l'administration centrale du Trésor n'aurait pas tardé à englober dans ses attributions la caisse gérée par cette compagnie de douze agents. Hélas ! les choses de ce monde suivent rarement un cours régulier. Sans doute, la force de l'opinion publique, secondée par la bonne volonté du roi et de ses ministres, parvint à faire triompher beaucoup de réformes ; nous en avons déjà cité et nous en citerons encore des exemples. Mais celle-ci ne fut pas du nombre : elle disparut en même temps que Necker, en 1781. Son successeur, Joly de Fleury, rétablit, aussitôt son arrivée en octobre 1781, les 48 charges de receveurs généraux telles qu'elles fonctionnaient autrefois (édit d'octobre 1781), les unes pour les années paires, les autres pour les années impaires. Pis encore ! les emplois de simples receveurs des tailles dans les provinces, que Turgot avait unifiés, redevinrent aussi alternatifs. (Édit de janvier 1782.) D'un trait de plume, on porta de 204 à 408 le nombre de ces offices. Chaque année, un receveur recommença à remplacer l'autre dans la même recette. L'intérêt personnel, trop énergiquement en jeu dans la question, obtint pour le moment gain de cause, et cette partie de l'œuvre de Turgot et de Necker se trouva passagèrement anéantie.

---

## § 2. — RÉFORMES DES TAXES FONCIÈRES RÉALISÉES PAR LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES.

I. Mouvement local de réforme antérieur aux assemblées provinciales : Limousin, Ile-de-France, Haute-Guyenne, Auvergne, etc. — Projet de création d'assemblées provinciales conçu par Turgot. — Necker l'exécute plus habilement : essais dans le Berry, la Rouergue, etc. — II. Œuvre des assemblées provinciales en matière d'impôt foncier. — Esprit libéral qui les anime. — Améliorations importantes apportées au système de la répartition. — Impositions assises sur le revenu net. — Taxation des biens au lieu de leur situation. — III. Suppression de la collecte. — Maux causés et supportés autrefois par les collecteurs. — Création d'agents spéciaux. — IV. Abus dans les poursuites. — Remèdes apportés : substitution des porteurs de contraintes aux huissiers, diminution des frais, etc. — V. Réunion de la taille aux vingtièmes. — Abonnements. — Récapitulation des travaux des assemblées provinciales.

### I

Les règlements que nous avons vu Necker édicter jusqu'ici, concernaient les parties des impôts directs les plus urgentes à restaurer : barrière définitive opposée à l'envahissement du montant des brevets de la taille, abolition des vingtièmes d'industrie dans les campagnes, revision générale du contingent des vingtièmes tous les vingt ans, interdiction des changements individuels en dehors de la revision générale, facilité et gratuité des réclamations pour les contribuables, suppression des receveurs alternatifs, réduction de 48 receveurs généraux à 12, leur groupement en une seule compagnie, etc.

Cependant les impôts directs comportaient alors, en dehors de ces points primordiaux, une vaste transformation qui dépassait les forces isolées du ministre le plus

énergique et le mieux intentionné. Necker, pour partager le fardeau de la tâche qu'il voulait achever, songea donc à confier la continuation de ses travaux à des réunions d'hommes éclairés, répartis sur la surface du pays. Tel fut l'objet de sa création des assemblées provinciales.

Du reste, dans chaque circonscription, les efforts individuels tendaient, depuis longtemps, à atténuer, autant que possible, l'effet désastreux de l'indifférence gouvernementale en matière de taille, et de nombreuses améliorations de détail étaient résultées de ces initiatives isolées. Necker y trouva le point de départ de sa grande innovation, et un gage de son succès. Il semble donc utile, avant d'aborder les détails de l'institution des assemblées provinciales, de résumer l'exposé des précédents qui préparèrent, au point de vue fiscal, leur avènement dans les différentes régions de la France.

Turgot, intendant du Limousin, dut une partie de la notoriété, qui le désigna plus tard pour le contrôle général, à ses remarquables règlements sur l'impôt des tailles dans sa province. Avant lui, l'intendant Aubert de Tourny y avait introduit, dès 1738, un système très intelligent de répartition, approuvé la même année par une déclaration du roi. Ce système consistait dans les dispositions suivantes :

La valeur des biens fonds de la généralité a été constatée, soit par un arpentement effectif de l'étendue du terrain, suivi d'une estimation par experts de sa qualité et de ses produits, conformément au plan général qui en avait été dressé ; soit, dans une partie de la généralité, où les circonstances n'ont pas permis de suivre ce plan dans son intégralité, par les déclarations qu'ont faites les propriétaires de la quantité et de la qualité des terrains qu'ils possédaient, lesquelles déclarations ont été, pour la plupart, combattues par les autres contribuables et vérifiées contradictoirement avec eux par des commissaires nommés à cet effet. D'après les procès-verbaux d'arpentement et les déclarations

fournies dans chaque paroisse, il a été formé un relevé exact des héritages possédés par chaque particulier, dans lequel l'estimation de ces héritages a été marquée sur des registres ou feuilles de relevé qui ont servi de base au travail des commissaires pour asseoir la taille; ces commissaires ont été chargés, chaque année, de vérifier dans les paroisses les changements arrivés dans la propriété des héritages. Pour les diriger dans la répartition de l'imposition,il a été dressé une instruction qui règle la proportion dans laquelle doivent être imposées les différentes natures de biens et d'exploitations : ces instructions ou modèles sont insérés dans le préambule du rôle, de sorte que le commissaire n'a plus qu'à en faire l'application aux cotes particulières, en appuyant son travail sur l'estimation portée aux feuilles de relevé. — (Préambule de la déclaration du Roi concernant la taille tarifée dans la généralité de Limoges, 30 décembre 1761.)

En comparant les opérations décrites dans cette citation aux opérations actuelles : classification, tarif des évaluations, états de section, etc., on voit que, dès cette époque, celles-ci se trouvaient presque toutes appliquées en Limousin.

Turgot revisa et compléta la déclaration de 1738 et la fit transformer en une nouvelle déclaration émanant de sa propre main, le 30 décembre 1761. Il rédigea en outre, à l'adresse de ses subordonnés et des curés de sa généralité, une série de circulaires (plutôt des conférences que des instructions) dans lesquelles il recommandait d'étendre le plus possible les arpentages, et de les substituer partout successivement aux déclarations individuelles. Il y passait en revue toutes les questions relatives à l'impôt foncier (1) que l'assemblée constituante devait discuter plus tard. Sur qui doit retomber l'imposition, sur le propriétaire, ou le locataire ? Convient-il de taxer les fonds de terre dans la paroisse de leur situation ou au domicile des possesseurs ? La connaissance du revenu réel de chaque héritage peut-elle conduire à un répartement exact entre tou-

1. Le recueil des œuvres de Turgot contient de remarquables dissertations sur ces divers points adressées au ministre des finances.

tes les paroisses? ou bien, faut-il restreindre les effets du cadastre à la commune? Sur ce dernier point, Turgot apercevait très clairement, dès l'abord, ce que de longues épreuves ont fait reconnaître depuis : « Je ne sais, disait-« il, s'il ne vaudrait pas mieux, dans l'estimation qu'on fera « des héritages, se contenter d'une appréciation purement « idéale, et qui n'exprimerait que le rapport d'un héritage « à l'autre, sans prétendre estimer la valeur des fonds, en « livres, sous, et deniers. Lorsqu'on cherche à connaître « la valeur absolue de chaque héritage et le revenu réel « des particuliers, chacun se révolte et cherche à se sous-« traire à cette espèce d'inquisition. » (Lettre circulaire adressée aux commissaires des tailles par Turgot, à la suite de la déclaration du 30 décembre 1761.)

Les valeurs cadastrales actuelles, en effet, se bornent, comme le voulait Turgot, en 1761, à attribuer à chaque parcelle un revenu à peu près idéal, destiné à assurer la proportionnalité dans le sein de chaque commune seulement.

D'autres intendants, moins célèbres que ne le fut Turgot, obtinrent aussi de précieux résultats dans diverses parties de la France. En Champagne, M. Rouillé père, auquel succéda M. Rouillé fils, continuèrent les travaux inaugurés par l'intendant Le Pelletier de Beaupré. Le système adopté en Champagne était aussi simple que celui du Limousin. A défaut d'un cadastre exécuté par voie d'arpentage, des procès-verbaux consacraient l'estimation de tous les héritages : cette estimation résultait des déclarations des propriétaires contredites par les autres contribuables et vérifiées par la représentation soit des baux à ferme, soit des contrats d'acquisition. Les registres contenant le relevé des estimations demeuraient déposés aux greffes des élections, et, chaque année, ils recevaient les modifications que les com-

missaires des tailles notaient sur leurs états de changement. Ceux-ci possédaient ainsi une matrice des rôles annuels constamment mise au courant.

Dans l'Ile-de-France, l'intendant Berthier organisa d'une manière analogue l'assiette et la perception de la taille. Son travail, très sagement conçu, obtint une réputation plus grande que les précédents, parce que, effectué sous les yeux des hommes éclairés résidant à Paris, il eut le privilège d'être cité dans plusieurs ouvrages d'économie politique. Berthier l'avait fait approuver par une déclaration du roi (*Lettres patentes du 1er janvier 1775 et Déclaration du 11 août 1776*) dont voici le résumé : les commissaires des tailles se transporteront dans les paroisses pour y recevoir en présence de toute la communauté, les déclarations de chaque habitant sur les objets soumis à l'imposition. La contradiction des contribuables assurera la sincérité des déclarations. En cas de réclamation soit des particuliers, soit des communautés, la production de pièces sera d'abord admise, puis on recourra à l'arpentage. Berthier espérait que, peu à peu, le jeu naturel des réclamations amènerait, pour ainsi dire spontanément, la formation d'un cadastre général. En cas d'arpentage, les terres étaient réparties dans les nombreuses catégories (24 classes pour les terres labourables, etc.) d'une classification effectuée, d'abord, par des experts étrangers à la localité ; l'assemblée des contribuables députés par chaque circonscription arrêtait définitivement la matrice des rôles. M. de Montyon, auteur d'un ouvrage sur les contributions (*Influence des impôts sur la moralité des peuples*), donne de grands éloges aux tentatives de Berthier : « Un intendant doué d'un grand zèle, dit-il, et « de vues supérieures dans la partie de l'imposition ter- « ritoriale, avait introduit dans une des provinces un ca- « dastre savamment organisé... Cette grande rectification de

« l'impôt territorial est un objet d'éloge et d'admiration « aux yeux des administrateurs expérimentés. » L'*Encyclopédie méthodique* croit devoir relater *in extenso* le travail de Berthier en constatant « qu'il avait eu les meilleurs « effets » et « qu'il ne peut qu'être avantageux de connaître « et d'établir partout la méthode en usage dans la généra- « lité de Paris ».

Dans la Haute-Guyenne, l'intendant Pelot avait créé, à la fin du siècle précédent, un cadastre complet, terminé après deux ans d'opérations. Grâce à ce cadastre, la répartition de l'impôt demeura longtemps exempte d'arbitraire dans la province. Cependant, à l'époque qui nous occupe, les évaluations, les plans, les contenances avaient cessé d'être exacts et l'on s'occupait de renouveler le travail primitif. En dehors de ce cadastre vieilli, il existait dans la Haute-Guyenne un excellent système de péréquation, dont nous expliquerons plus loin le mécanisme en détail.

En Auvergne, également, l'expérience locale avait successivement amélioré l'imposition et le recouvrement de la taille. Une déclaration du roi, en date du 12 avril 1762, condensa ces règles locales et les sanctionna. Elles reproduisaient à peu près les dispositions essentielles de celles que nous avons citées pour la Champagne, l'Ile-de-France et le Limousin.

Le cadastre, enfin, comprenant l'arpentage et l'évaluation des parcelles, avait été effectué en Provence, en Languedoc, en Bretagne, en Guyenne, en Artois, en Flandre, en Dauphiné, en Alsace, etc., c'est-à-dire dans presque tous les pays d'état.

Tandis que le gouvernement, uniquement préoccupé des moyens de combler l'éternel déficit de ses caisses, ne songeait qu'à presser et à escompter les rentrées, le pays tâchait de s'accommoder de ses maux, et chaque groupe

d'habitants répartissait entre soi, d'après les règles les plus équitables, le poids des charges qu'il ne pouvait éviter. Necker comprit, comme nous l'avons dit, la puissante ressource qu'offrait le groupement de ces efforts locaux pour préparer la réforme générale qu'il méditait.

Turgot, avant Necker, conçut l'idée de créer des assemblées provinciales. Il s'agissait, d'après lui, d'organiser des administrations municipales élues, au-dessus desquelles auraient fonctionné des administrations d'arrondissement, puis des administrations provinciales, enfin une cour des députés. Le rôle principal de cette hiérarchie de conseils devait consister à répartir l'impôt et à perfectionner son assiette. Turgot rédigea un éloquent mémoire en faveur de son projet. Mais dans cette affaire, comme dans la plupart de celles qu'il entreprit, la rigidité de son esprit rendit le succès impossible. Son plan était excellent, sans doute, il était même trop parfait, et sortait trop complet du cerveau du théoricien : le simple bon sens pratique eût suffi pour avertir son auteur que la société existante n'adopterait jamais, tel quel et sans transition, un programme à ce point nouveau et radical. Louis XVI ne put lire sans étonnement le mémoire que lui remit à ce sujet son ministre. Bien qu'il partageât les idées généreuses de Turgot et qu'il l'eût expressément appelé pour les réaliser, il inscrivit en marge de son travail des annotations telles que celle-ci : « C'est une idée si nouvelle qu'elle a encore dans « nos opinions je ne sais quoi de bizarre et de romanesque.....
« Le système de M. Turgot est un beau rêve..... C'est une « utopie qui part d'un homme qui a de bonnes vues, mais « qui bouleverserait l'état actuel..... Ce serait une nouvelle « France bien promptement régénérée, etc. »

Ces phrases indiquent combien les idées de Turgot, trop

brusquement exprimées, aboutissaient, comme disait encore Louis XVI, à « raidir contre leur nouveauté ».

Necker, avec autant de pénétration que son prédécesseur, comprit que la seule force capable de régénérer l'impôt direct reposait dans la constitution d'assemblées locales. Il reconnut, comme Turgot, que, depuis le commencement du siècle, les seuls perfectionnements apportés à la répartition de la taille provenaient uniquement de l'initiative personnelle des contribuables et que le faisceau de ces efforts épars pouvait seul amener un résultat efficace. Mais le procédé qu'il suivit pour atteindre son but révèle la différence de son caractère.

Le travail remis par Necker au roi sur les assemblées provinciales ne s'adressait pas au public : il demeura secret pendant trois années. Composé en 1778, c'est par surprise qu'un ennemi du ministre le fit imprimer furtivement en 1781. « Un esprit de malignité contre moi, dit Necker, « inspira cet acte, et un abus de confiance donna les moyens « de l'exécuter. » (*Administration des finances*, 2e volume.) Le ton du mémoire répondait à sa destination et à son caractère confidentiel : il stigmatisait l'omnipotence des intendants et des parlements avec une sévérité faite pour frapper l'esprit de Louis XVI. Il décrivait le despotisme qu'exercent sur les habitants des campagnes « tous les hommes de « l'impôt » et parlait des « servitudes » et du « chaos » qui en résulte. « Il me paraîtrait difficile, dit-il, que le peuple « pût être plus maltraité qu'il ne l'est » ; les plaintes et les clameurs naissent « du défaut de base solide dans les ré-« partitions, et du désespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir « justice. »

Les parlements ne sont pas plus épargnés que les intendants. « Les parlements, dit-il, combattent contre une juste « répartition des vingtièmes qui peut diminuer sur-le-

« champ leur revenu, et sont plus indifférents sur la taille « qui ne pèse sur eux qu'indirectement. Toute leur ar- « deur s'éteint à l'égard des impositions qui s'éloignent « des murs du palais. »

Ces audacieuses et clairvoyantes paroles devaient, en 1781, lorsqu'elles eurent été divulguées, attirer de terribles inimitiés sur la tête du ministre. Toujours est-il qu'en 1778 le mémoire obtint dans l'esprit du roi le succès que Necker y recherchait. Le 12 juillet 1778, c'est-à-dire peu de temps après sa remise, un arrêt du conseil établit une administration provinciale dans le Berry : ce n'était plus, comme dans le projet de Turgot, l'institution solennelle et complète d'une hiérarchie de conseils étendue à toute la France, mais un simple essai dans une seule province, celle du Berry, choisie par préférence en raison de sa situation arriérée. Un très remarquable préambule précédait l'arrêt du 12 juillet 1778. « Le roi, disait-il, en instituant cette « assemblée provinciale, désire préparer dès à présent les « moyens d'adoucir le fardeau des impositions, soit par « les modifications raisonnables dont elles sont suscepti- « bles, soit plus particulièrement encore par la sagesse et « l'égalité des répartitions. » (Préambule de l'arrêt du 12 juillet 1778.)

L'assemblée provinciale du Berry était composée de 48 membres, dont 12 du clergé, 12 de la noblesse, et 24 du tiers état. Le tiers état, à lui seul, possédait donc un nombre de membres égal à ceux de la noblesse et du clergé réunis. En outre, les délibérations des trois ordres s'effectuaient en commun, et le vote avait lieu par tête. Ainsi se trouvait résolue libéralement et spontanément, dans la constitution des assemblées provinciales, la question qui, plus tard, devint l'origine même de la Révolution.

Peu de temps après, le 11 juillet 1779, une seconde

province, la Rouergue, en Haute-Guyenne, fut dotée d'une assemblée provinciale ayant son siège à Montauban. Puis un édit du 19 mars 1780 fonda une troisième assemblée dans la généralité de Moulins. Un édit précédent avait établi une assemblée en Dauphiné ; sa mise à exécution fut ajournée à la suite de difficultés locales. Successivement ainsi, sous l'apparence d'expériences, sans effrayer, sans provoquer d'oppositions, l'institution des assemblées provinciales se propagea. En 1781, le célèbre compte rendu publié par Necker se trouva en mesure d'exposer à la fois le but des nouvelles créations et les résultats déjà obtenus : « Je n'ai pu, dit-il, fixer mon attention sur l'état imparfait « des impositions établies dans nos provinces, et sur tout « le bien qu'on y peut faire, sans être frappé des singuliers « retards où l'on était à cet égard. »

C'est pour y remédier, ajoute Necker, « que j'ai proposé à « Votre Majesté de faire l'essai d'administrations provin- « ciales composées de propriétaires des différents ordres. « Les fonctions de ces assemblées doivent se borner à ré- « partir les impositions, à proposer à Votre Majesté les « formes les plus favorables à sa justice, à prêter une « oreille attentive aux plaintes des contribuables, etc..... « On a pu voir, dans le procès-verbal de l'assemblée de la « Rouergue, de combien de détails d'utilité publique elle « s'était déjà occupée ; celle du Berry vient d'adopter un « plan qui tend à supprimer les corvées ; celle de Mou- « lins, dès la première fois, s'est occupée des mêmes idées « et des moyens de prévenir l'arbitraire de la taille... » — « Quel que soit le succès de ces administrations, écrit-il « en terminant, Votre Majesté, en en faisant l'expérience, « aura toujours manifesté à ses peuples le soin qu'elle « prend de leur bonheur. » (Compte rendu au Roi, par M. Necker, janvier 1781.)

Après la sortie de Necker du ministère, non seulement les trois assemblées provinciales fondées par lui à titre d'essai continuèrent d'exister, mais le résultat plus étendu qu'il avait entrevu se réalisa : l'institution devint générale dans toute la France.

## II

Les assemblées provinciales ont fonctionné, les unes deux ou trois ans, les autres huit ou dix ans ; des procès-verbaux authentiques ont conservé le détail de chacune de leurs séances ; des décrets ont sanctionné leurs principales résolutions. Ces actes permettent d'apprécier ce qu'elles ont voulu, ce qu'elles ont préparé, ce qu'elles ont effectué. Nous n'aborderons pas la revue générale de leurs travaux, admirablement exposée par M. Léonce de Lavergne ; nous nous bornerons à étudier spécialement leur rôle en matière de finances, notamment en ce qui concerne l'impôt foncier.

Ce qui frappe, dès l'abord et étonne même, à la lecture des discours et des rapports que nous allons analyser, c'est l'empreinte de l'esprit libéral animant et unissant tous les membres de ces assemblées. Oui, cela étonne, parce que peu d'années après, en 1789, la situation devient absolument inverse : tandis que les États généraux, à peine convoqués, donnent le spectacle de profondes divisions, les assemblées provinciales, au contraire, abordent, dans une parfaite unité de vues, la plus dangereuse des questions à soumettre aux délibérations communes des représentants des trois ordres, celle de l'amélioration de la répartition des impôts directs.

Tout semble annoncer que l'union la plus intime règnera dans nos assemblées, dit le duc d'Havré et de Croi en ouvrant les séances

en Picardie. Rien n'est plus précieux que cette intelligence unanime par laquelle on marche, pour ainsi dire, en force et de front vers la vérité, la justice et le bien (17 novembre 1787).

« Rien n'est plus propre, messieurs, dit une autre voix, « à éteindre dans tous les cœurs le feu de l'amour patrio- « tique que de voir ceux qui, comblés de richesses et d'hon- « neurs, jouissent de tous les avantages de la société, par- « venir à s'exempter des charges publiques, tandis que « l'homme qui lutte sans cesse contre l'infortune et le be- « soin est obligé de donner à l'impôt la plus grande partie « de son nécessaire. Ce désordre dépouille des vertus de « citoyen celui qui porte la surcharge et celui qui s'en « exempte. Il semble avertir à chaque instant tous les or- « dres de l'État qu'il n'y a plus de patrie. » (Rapport de la commission de l'imposition de l'Orléanais, 20 décembre 1787.)

Qui tient ce magnifique langage révolutionnaire? Ce sont le marquis de Verteillac, le vicomte de Toulongeon, le marquis de Coué, l'abbé de Thorigné, l'abbé de Cézarges, etc., membres de la commission de l'imposition. L'archevêque duc de Reims (1), président de l'assemblée de Champagne, dit de même en ouvrant les séances: « On « ne peut vivre tranquille et sans honte lorsqu'on se fait « assurer, par la protection publique, la jouissance pai- « sible de sa fortune, en s'affranchissant des charges de « la société. » (Séance du 17 novembre 1787.)

En Touraine, le bureau de l'imposition ne s'exprime pas moins explicitement:

En matière de finances tous les privilèges d'exemptions accordées à un individu pèsent nécessairement sur tous les autres soumis à la même imposition; ceux-mêmes qui les possèdent ne devraient-ils pas

(1) M. de Talleyrand-Périgord archevêque duc de Reims, premier pair de France et légat-né du Saint-Siège.

être les premiers à les sacrifier au bien général? Pourquoi la science de l'humanité, celle du bien public, ne ferait-elle pas dans le XVIII[e] siècle les mêmes progrès que toutes les autres? (Rapport du bureau de l'impôt, 28 novembre 1787.)

Le marquis de Montéclar, le comte d'Autichamp, le baron de Menou, l'abbé d'Advisard, vicaire général, l'abbé de Boisdeffre, vicaire général aussi et chanoine de l'Église de Tours, etc., composent le bureau et signent ce rapport.

En Normandie, le bureau des impositions, formé comme les précédents de nobles, de vicaires généraux, d'archidiacres, etc., énonce la formule du droit nouveau : « Tout « citoyen, membre de l'État, doit contribuer aux besoins « de l'État en proportion des biens dont la puissance pu- « blique lui garantit la propriété. »

Partout revient, sans cesse, l'idée, généreusement exprimée par les trois ordres rassemblés, de protéger « les paysans « terrassés par l'influence des riches » de secourir « la classe « la plus indigente des sujets du roi » en lui procurant le bienfait d'une juste et égale répartition de l'impôt. Un mot nouveau dénomme, d'une manière expressive, les victimes des abus existants « *les indéfendus* ». Les indéfendus, ce sont les ignorants, les pauvres, ceux qui jusqu'à présent ont souffert sans réclamer, et que le sentiment public cherche maintenant, avec passion, à tirer de leur situation obscure et malheureuse. L'accord fécond qui règne dans le sein des assemblées provinciales permet enfin de trouver un remède à leurs maux, et de l'appliquer efficacement, comme nous allons l'indiquer.

L'assemblée du Berry, créée au mois de juillet 1778, se réunit à Bourges le 10 novembre de cette année. Le premier rapport de son bureau relatif aux impôts directs, présenté le 20 novembre 1778, contient la description des

maux existants sous un jour si sombre que la situation paraît désespérée. Le ton de ce document est désolé : son auteur parcourt le détail des souffrances, des injustices, des inégalités dont l'impôt de la taille offre le triste assemblage dans la province, et condamne ces abus en paraissant les trouver incurables. « Quant à la taille, l'assem-
« blée ne pouvant pas, dès à présent, procurer aux con-
« tribuables les soulagements qu'elle désirerait, a arrêté
« d'en continuer provisoirement la répartition sur le plan
« actuel. » Tel est le résultat de la première délibération. (Assemblée provinciale du Berry, 27 novembre 1778.)

Cependant le bureau des impositions, conformément à ses instructions, se livre à des recherches nouvelles, s'enquiert de ce qui se fait autour de lui, et charge des commissaires d'aller étudier, sur les lieux, les usages des provinces voisines. Quelques années après, au mois d'octobre 1783, ceux-ci purent exposer à l'assemblée, d'une manière détaillée, les méthodes adoptées pour la répartition de la taille en Champagne, dans l'Ile-de-France, dans le Limousin et dans la Haute-Guyenne.

Nous avons résumé, plus haut, la plupart de ces systèmes. Ils parurent, les uns et les autres, tellement supérieurs au régime existant dans le Berry, que l'embarras du choix retarda, d'abord, la solution. Il fallait, en outre, s'efforcer d'ajuster le mode nouveau aux usages, aux procédés de culture de la province, au genre de vie de ses habitants : ce rattachement, ce soin des transitions forme un des principaux mérites de tous les travaux des assemblées provinciales. Ce fut, en fin de compte, au procédé de répartition usité dans la Haute-Guyenne que l'assemblée provinciale du Berry donna la préférence, en lui faisant subir diverses corrections nécessitées par la situation spéciale du pays où il était importé.

La méthode de la Haute-Guyenne, dont nous avons précédemment réservé de parler, consistait en ceci : des commissaires procédaient, d'abord, à l'estimation minutieuse du revenu foncier d'un nombre très limité de paroisses, choisies avec discernement pour types dans différentes régions, et représentant environ la trentième partie du territoire. Restreint à ces quelques paroisses, le travail pouvait acquérir un très haut degré d'exactitude. Il aboutissait à déterminer la proportion d'après laquelle la taille frappait le revenu foncier des contribuables. Cette proportion représentait, par exemple, une moyenne de deux sous par livre des revenus fonciers dans les diverses paroisses du Berry vérifiées en 1786; ce qui voulait dire que le principal de la taille s'élevait, en moyenne, dans les paroisses choisies pour type, à 10 p. 100 des facultés imposables.

Une fois en possession de ce taux moyen, constitué par épreuve, voici comment l'administration l'utilisait pour amener l'égalité dans la répartition : toutes les communautés, ayant des raisons de supposer que le contingent de leurs contributions formait avec leurs revenus réels une proportion supérieure au taux commun, étaient admises à réclamer. L'instruction des réclamations nécessitait la confection du cadastre de la commune, et, s'il ressortait de cette estimation cadastrale que le montant de l'impôt assigné à la paroisse dépassait, en effet, le taux commun, et le dépassait de plus d'un tiers, l'excédent passait en décharge et était réimposé sur l'ensemble de la généralité. Quelques années plus tard, une opération semblable à la précédente se renouvelait. De nouvelles épreuves, dans des paroisses choisies, amenaient la détermination d'un nouveau taux commun qui donnait ouverture, comme le taux antérieurement déterminé, aux réclamations des paroisses se croyant surchargées. Mais il suffisait, à cette seconde épreuve, de prouver

une lésion de plus d'un quart pour obtenir une rectification. Le perfectionnement, précédemment apporté à la répartition, permettait cet abaissement du tiers au quart. Le cercle des paroisses admises à réparer l'inégalité de leurs impositions s'élargissait ainsi ; l'ensemble des contingents tendait de plus en plus à se niveler. Bientôt, à la suite d'une nouvelle opération, l'écart diminuait encore ; du quart, on descendait au cinquième ; chaque communauté se rapprochait ainsi peu à peu du taux commun, jusqu'à ce que la différence devînt trop faible pour mériter la dépense de la confection d'un cadastre.

Les personnes versées dans l'étude des questions de mise au courant et de réfection du cadastre, soulevées aujourd'hui, voudront bien peut-être attacher leur esprit, pendant quelques instants, à ces combinaisons ingénieuses. Elles y constateront, sans nul doute, une instructive expérience. L'idée de composer expérimentalement un maximum d'impôt foncier, d'après le rapport des contingents aux revenus, et de ramener toutes les cotes de la province au niveau de ce maximum, ne paraît dépourvue de sagesse, ni en théorie, ni en pratique. Du reste, l'assemblée constituante emprunta textuellement l'idée du taux commun et du maximum aux assemblées provinciales et l'inséra dans la loi du 10 avril 1791, comme nous le verrons plus loin.

L'assemblée du Berry adopta, la première, ce système emprunté à la Haute-Guyenne, et commença à le mettre en pratique (délibération du 6 novembre 1783), en ordonnant d'entreprendre dans 18 paroisses des expertises pour la détermination du taux commun.

Cependant, d'autres assemblées provinciales désireuses, comme celle du Berry, d'améliorer chez elles la répartition des impôts directs, recherchèrent, à leur tour, des

exemples dans les généralités voisines. Les méthodes de la Champagne et surtout celles de l'Ile-de-France furent étudiées et discutées; mais les travaux de la Haute-Guyenne perfectionnés par le Berry s'offrirent dans des conditions de préparation et d'appropriation qui leur firent donner la préférence : « Nous n'avons pas trouvé de moyen « qui pût mieux nous conduire au but, dit le rapporteur de « l'assemblée de Picardie, que celui proposé à l'assemblée « de la Haute-Guyenne et qui a reçu l'approbation du gou- « vernement. » (Procès-verbaux de l'assemblée provinciale de Picardie, séance du 15 décembre 1787.)

L'Assemblée de Normandie, réunie à Rouen, après avoir étudié les procédés relatifs à la taille usités dans le Berry, en apprécia également la supériorité : « Votre commission a « examiné différentes méthodes qui ont été employées pour « perfectionner la répartition de la taille, et elle a distingué « celle qui a été adoptée dans le Berry. » (Rapport des premiers syndics, 21 novembre 1787.) « La méthode du « Berry a réuni tous les suffrages du bureau », ajoute dans une séance suivante le rapport de la commission des impositions (7 décembre 1787).

En Poitou, le bureau des impositions discute d'abord « les « divers moyens de satisfaire les réclamations générales « et locales au sujet de la répartition » et rappelle que « les intentions du public connues de tous sont de désirer « une règle sûre et invariable de laquelle il soit dé- « fendu de s'écarter. Le plus grand nombre inclinerait « même à demander cette base, quand même elle de- « vrait leur procurer quelque augmentation, pourvu qu'en « même temps elle le délivrât du joug accablant de l'arbi- « traire. »

Le bureau indique alors que « l'Assemblée du Berry « s'est occupée de cet objet depuis les premiers instants

« de son établissement ». (Rapport du 27 novembre 1787, assemblée provinciale du Poitou.)

En Touraine, l'assemblée déclare « qu'il serait nécessaire « de procéder dans chacune des trois provinces comme on « a fait en Berry ». (Rapport du 28 novembre 1787.)

La province du Berry, désignée en 1778 par Necker pour commencer la série des essais réformateurs, en raison même « de l'état de langueur où elle se trouvait depuis si « longtemps » et du « besoin qu'elle aurait d'un ressort « plus actif » (Préambule de l'édit du 12 juillet 1778), devient donc, au bout de quelques années de fonctionnement de son assemblée provinciale, le modèle, non pas de la perfection — existe-t-elle même aujourd'hui ? — mais d'un progrès considérable, envié par les autres généralités.

Après avoir établi le système général de ses impositions, l'assemblée du Berry s'attacha, dans un règlement soumis à la sanction royale (sanctionné le 18 mars 1785), à déterminer divers principes de taxation dont il est intéressant de rappeler les plus importants, parce qu'ils tiennent aujourd'hui la première place dans nos codes fiscaux. « Le prin« cipe le plus juste et le plus universellement avoué, « dit le rapport de sa commission, paraît être que les pro« duits ne soient estimés que déduction faite des charges. » (Séance du 5 novembre 1783.) Le rapport énumère alors les différents frais inhérents à la culture, et conclut à l'adoption de cette formule : *L'imposition pour raison des biens-fonds se fera après toute déduction des frais de culture.* On sait que la loi de 1790 inséra dans son article 2 un texte analogue, en s'inspirant, comme le faisait l'assemblée provinciale du Berry, des théories propagées par Quesnay et Turgot, sur le produit net. Nous nous étendrons plus loin sur la filiation de ces idées.

A l'égard des maisons, la commission du Berry proposa de fixer une proportion générale et uniforme de déduction pour tenir compte des frais d'entretien et de réparation. Le taux adopté est celui du dixième. L'assemblée constituante appliquera aussi aux maisons une déduction à priori, dont elle élèvera le montant du dixième au quart.

Les usines, manufactures, moulins, etc., reçurent dans le règlement du Berry, en vertu des mêmes principes, l'allocation d'une déduction d'un tiers sur leurs revenus. (*Règlements de l'assemblée du Berry*, 18 mars 1785.) C'est également le tiers qu'inscrira l'assemblée constituante dans l'article 14 de la loi de 1790.

Un autre point essentiel, sur lequel le règlement du Berry prépare les voies aux rédacteurs des nouvelles lois d'impôt, est celui de l'imposition des biens-fonds dans le lieu même de leur situation. Le système de la taille personnelle et celui de la taille mixte admettaient les taillables à se faire cotiser au lieu de leur domicile pour toutes leurs exploitations. Presque toutes les assemblées provinciales, justement choquées des désordres et des injustices qu'entraînait ce mode de cotisation des *hors-tenants*, en réclamèrent la suppression. L'assemblée du Berry stipula, la première, dans son règlement spécial, que « l'imposition des biens-fonds « se fera dans la paroisse, ou collecte, où ils sont situés. » (Art. 3 du règlement du 18 mars 1785.) Elle admit seulement que les dépendances d'une exploitation principale seraient rattachées à son chef et imposées dans la communauté où celui-ci est assis. Sauf cette concession, l'assemblée adopta pleinement l'idée précédemment émise par Turgot : « Il est « impossible de parvenir à une juste répartition, sans faire « imposer chaque héritage au lieu de sa situation. » (*Observations sur un projet d'édit, 1764.*)

« La répartition la plus juste, disait de même le rapporteur de l'assemblée du Berry, est celle qui se fait le plus près d'un bien imposable, avec des termes de comparaison bien connus, à portée des personnes intéressées à relever l'imperfection des rôles, et à contredire les assesseurs qui pourront s'égarer. La répartition qui se fait sur les lieux est toujours éclairée, celle qui se fait au loin ne l'est jamais. » (Assemblée provinciale du Berry, séance du 6 novembre 1783.) Cette opinion, toute naturelle aujourd'hui, avait été cependant officiellement condamnée par la Cour des aides, au moyen des plus ingénieux sophismes, dans ses remontrances de 1768. Les vrais principes possédaient alors une assiette si peu solide qu'il y avait du mérite à énoncer clairement les plus élémentaires d'entre eux.

Les autres assemblées provinciales, à l'imitation de l'assemblée du Berry, celle de Normandie (séance du 4 décembre 1787), celle de l'Orléanais (séance du 20 décembre 1787), etc., votèrent « qu'à l'avenir nulle propriété ne pourra être imposée ailleurs que dans la paroisse où elle est située ».

En 1789, ce principe se trouvait ainsi dégagé, et l'assemblée nationale put, sans hésiter, l'édicter dès ses premières réunions. (28 novembre et 17 décembre 1789.) La loi du 1er décembre 1790 n'eut pas besoin de le répéter dans son texte.

## III

L'assemblée provinciale du Berry institua, pour asseoir et répartir l'impôt de la taille, des commissaires spéciaux, agents directs du pouvoir central, en remplacement des collecteurs. Cette substitution, qu'adoptèrent plusieurs

autres provinces, forme le point de départ d'un progrès considérable sur lequel il est intéressant d'insister.

Dans chaque paroisse, autrefois, les contribuables eux-mêmes étaient désignés par voie de roulement, sous le nom de collecteurs, pour établir et recouvrer les rôles. L'intervention du gouvernement dans l'impôt de la taille se bornait, comme nous l'avons dit, à la fixation du brevet annuel et à la centralisation des fonds. Le travail intermédiaire entre ces deux opérations, c'est-à-dire la répartition des contingents et le recouvrement des cotes individuelles, demeurait abandonné aux contribuables seuls.

Confier sans contrôle l'établissement, la répartition et le recouvrement annuel des impositions à de simples contribuables paraît aujourd'hui une combinaison invraisemblable; tel fut cependant, le régime de la France pendant plusieurs siècles. Aussi que de plaintes, que de récriminations, que de lamentables descriptions! En général, même, les plus violentes attaques dirigées contre l'impôt de la taille se concentrèrent sur l'intervention des collecteurs (1). Ce sont les collecteurs que Boisguillebert prend surtout à partie, dans les pages où il décrit, avec tant de verve, les maux engendrés par la taille :

La seule fonction de la collecte, dit-il, dont il ne revient pas un denier au roi, coûte plus au peuple et par conséquent à l'État que la taille même. (*Détail de la France*, 1695.) Et, dans un ouvrage postérieur : La collecte achève de ruiner les sujets et met le comble à leur désolation ou plutôt à leur désespoir. (*Factum de la France*, 1706.)

1. Il existait primitivement des assesseurs et des collecteurs ; aux premiers incombait le soin de former les matrices des rôles et aux seconds celui de les recouvrer. Mais on supposa que la rentrée des impôts deviendrait beaucoup plus fructueuse, si ceux qui devaient recouvrer les rôles, les confectionnaient préalablement. On réunit alors les deux fonctions dans les mêmes mains : les assesseurs disparurent, et les collecteurs seuls se trouvèrent chargés de la rédaction des matrices et du recouvrement des rôles.

« L'injustice des collecteurs », dit l'abbé de Saint-Pierre dans son traité de la taille tarifée, « est connue de tout « le monde ; elle n'a rien de surprenant ; et même à consi- « dérer les ressorts ordinaires des actions humaines, l'in- « clination pour les uns, l'aversion pour les autres, les « menaces des supérieurs et des créanciers, les promesses « des riches, le désir de se venger, il est impossible qu'ils « ne soient pas injustes et qu'ils ne fassent pas leur répar- « tition avec beaucoup de disproportion et d'iniquité. » (*Projet d'une taille tarifée*, par l'abbé de Saint-Pierre.)

L'abbé de Saint-Pierre ne faisait que répéter à quelques années de distance (en 1717) ce que le régent lui-même exprimait dans une circulaire officielle du 4 octobre 1715 :

Mon intention est d'empêcher les vengeances que les collecteurs exercent contre ceux dont ils croient avoir sujet de se plaindre, et la protection qu'ils donnent à leurs parents et à leurs amis, de prévenir et de borner l'autorité que les personnes puissantes exercent sur les collecteurs pour se procurer à eux et leurs fermiers des cotes médiocres, et faire rejeter sur les autres habitants la taille qu'ils devraient supporter. Ce pouvoir injuste a des suites trop malheureuses pour le laisser subsister plus longtemps. (Lettre circulaire du duc d'Orléans, régent, pour encourager ses sujets zélés à donner des mémoires pour le soulagement des taillables opprimés par des taxes disproportionnées et ruineuses, 4 octobre 1715.)

L'enquête que prescrivait la circulaire du régent ne devait pas faire cesser le mal, et son vœu de « ne pas lais- « ser subsister plus longtemps le pouvoir injuste des « collecteurs » demeura platonique. Les abus et les plaintes se perpétuèrent pendant tout le cours du XVIII^e^ siècle. Le seul remède véritable eût consisté dans le remaniement complet de l'organisation existante.

Un procès porté devant l'élection de Tours montre bien comment les choses se passaient le plus souvent. Un contribuable, Pierre Gallais, est déclaré dûment convaincu de s'être rendu furtivement dans un cabaret de la ville de

Tours, afin d'y trouver les nommés Roncin, Arrault, Bréchot et Boursault, tous quatre collecteurs des tailles de la paroisse d'Esvres pour l'année 1775. Il savait qu'ils étaient assemblés là et qu'ils y travaillaient à la confection du rôle des tailles. Son intention était d'obtenir une diminution dans ses impositions. Il l'obtint en effet, en payant aux collecteurs le montant de leur dépense au cabaret pendant tout le temps qu'ils y passèrent à boire et à manger. Ceux-ci, en reconnaissance de sa générosité, le diminuèrent sur le rôle de 25 livres de principal, et les accessoires en proportion, ce qui représentait la moitié de ses impositions. La cour des aides de Paris, jugeant en appel de la sentence de l'élection de Tours, condamna les collecteurs à 3 livres d'amende au profit des pauvres prisonniers de la ville de Tours. (Arrêt de la cour des aides, 17 janvier 1778.)

Ce fait de séduction vulgaire, que la justice saisit fortuitement à Tours, se renouvelait sans cesse d'après le témoignage des contemporains. Le rapporteur de l'assemblée du Berry cite, à titre de souvenir, certains collecteurs qui, après avoir montré aux contribuables le chiffre inscrit en marge de leur cote sur le rôle, chiffre énonçant en réalité la dégrèvement alloué à chacun d'eux à la suite d'une grêle, prétendaient qu'il signifiait, au contraire, un supplément de taxe qu'il fallait payer.

En dehors même de ces cas de forfaiture, l'incapacité des collecteurs suffisait à engendrer leurs injustices.

Le rôle de la taille, dit l'assemblée de Champagne dès sa première séance, était fait par un collecteur pris parmi les habitants de la paroisse, lequel, pour l'ordinaire ne sachant ni lire ni écrire, s'adressait à celui de ses concitoyens qui voulait faire son travail à prix d'argent et au meilleur marché possible. (Assemblée provinciale de Champagne, séance du 17 novembre 1787.)

Nous n'avons encore envisagé les maux de la collecte qu'au point du vue des souffrances des contribuables.

Mais les collecteurs éprouvaient eux-mêmes des souffrances au moins égales à celles qu'ils infligeaient. Il est facile de se représenter, en effet, la malheureuse situation des particuliers, cultivateurs ou artisans, qui, sans préparation au début d'une année, devenaient responsables de l'établissement et du recouvrement des rôles de toute la communauté. A partir de ce moment, leur temps et leurs efforts sont intégralement consacrés à prévenir les conséquences d'une aussi terrible responsabilité. S'ils ne recouvrent pas la totalité des cotes, ils devront les payer de leur poche ; un principe absolu veut qu' « en fait de taille « il n'existe jamais de non-valeurs au préjudice du roi ».

Se trouvent-ils seulement en retard dans leurs versements périodiques, le code des tailles organise contre eux une série de coercitions, dont voici l'aperçu : le receveur commence par décerner une contrainte personnelle contre le collecteur, puis des garnisaires s'établissent à la fois chez le collecteur et chez les contribuables.

Enjoint auxdits hommes de garnison de loger chez les collecteurs et redevables, qui ne pourront ni les refuser, ni les obliger d'aller au cabaret, quand bien même ils offriraient d'y payer leur gîte. (Règlement du 8 mai 1761, article XII.) Les collecteurs seront tenus de travailler aux recouvrements conjointement avec le porteur de contraintes, à sa première réquisition, et en cas de refus de leur part, la garnison sera posée sur eux à leurs frais et sans répétition de leur part contre les contribuables. (*Idem*, article XXIX).

En présence de cette responsabilité draconienne, l'intérêt du collecteur était de délaisser ses affaires personnelles pour éviter un plus grand mal. A ce premier préjudice, se joignait celui des haines, des jalousies, des vengeances, suite inévitable des nécessités de sa gestion. L'ensemble de ces causes amenait fréquemment sa ruine. Le mot ruine n'a rien d'excessif : il est signalé pertinemment comme le trop fréquent résultat d'une année de collecte.

Nous avons jugé, dit le préambule d'une déclaration du roi du 1er août 1716, qu'il était à propos de détruire la principale cause des haines, des injustices et des divisions qui se perpétuent dans les familles et attirent successivement leur ruine. — Cet emploi de collecteur, dit Du Pont de Nemours, causait le désespoir et la ruine de ceux qu'on en chargeait tour à tour. (*Mémoire sur l'administration de Turgot.*)

La plupart des collecteurs accablés sous le poids des contraintes, des exécutions, des emprisonnements, des vexations de toute espèce, se voyaient ruinés pour toujours et condamnés à la misère. (Rapport du 28 novembre 1787, du bureau des impositions de l'assemblée provinciale de la Touraine.)

Le nombre des emprisonnements est tel, disait Boisguillebert en 1707, qu'une infinité de collecteurs des tailles font plus de séjour dans les geôles que dans leurs maisons mêmes. (*Factum de la France*, ch. v.)

Turgot décrit ainsi les fonctions de collecteur :

« Exposé à tous les instants à se voir traîné en prison, « obligé de faire continuellement des avances, dont il n'est « payé qu'avec lenteur et à force de poursuites pénibles et « coûteuses, le collecteur passe deux ou trois ans à courir « de porte en porte et à négliger ses propres affaires, s'en- « dette, et se trouve ordinairement ruiné. » (Turgot, *Observations sur un projet d'édit.*)

Aussi voyait-on tous les gens en place réclamer, comme une faveur, l'exemption de la collecte. Par un arrêt du 13 janvier 1778, les buralistes des aides, c'est-à-dire les receveurs buralistes des contributions indirectes, obtiennent le privilège de ne pas être inscrits sur le tableau des collecteurs : « Cet avantage, est-il dit, forme presque le seul « que ces employés trouvent dans l'exercice de leur commis- « sion. » Ne pas être collecteur tenait donc lieu d'émoluments. Les officiers des greniers à sel, en 1722, les officiers des juridictions des traites, par arrêt du 15 octobre 1737, les commis à la vente et à la distribution de papier timbré, par arrêt de la cour des aides du 14 octobre 1740, les avocats au parlement, par arrêt du mois de juillet 1760,

etc., parviennent successivement à entrer dans les rangs de ce nouvel ordre de privilégiés, exempts de la collecte. Pour encourager la formation de la compagnie des chevaliers de l'Arquebuse de Meulan, on ne trouve rien de mieux que d'accorder l'exemption de la collecte aux capitaines, lieutenants et enseignes de cette compagnie. Le tireur qui dans le concours abat l'*Oyseau*, gagne, pour une année, sa radiation du tableau des collecteurs. (*Lettres patentes du mois de décembre 1733.*) Chacune de ces concessions aggravait nécessairement la situation des autres contribuables. D'ailleurs aux exemptions partielles, précédemment énumérées, il faut ajouter, en bloc, celles de tous les personnages qui ne payaient pas la taille.

La collecte constituait donc, à tous les points de vue, une charge odieuse. Turgot entreprit, dans sa généralité de Limoges, de remédier à cette partie des maux de la taille, la plus sensible pour le peuple, et, pour y parvenir, il employa le seul moyen pratique et très simple que sa perspicacité ne tarda pas à lui faire découvrir : il supprima les contribuables collecteurs ; à leur place, il institua des préposés spéciaux, suffisamment lettrés, assujettis à des cautionnements, et n'exerçant pas d'autre métier. Ces préposés devinrent des agents fiscaux permanents, presque des fonctionnaires. Ils opéraient dans six ou huit paroisses, et touchaient un salaire composé du montant des remises des six ou huit collecteurs qu'ils remplaçaient. Turgot soumit leur comptabilité à des règles précises, qu'il n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer aux collecteurs ordinaires. « On a pris un parti qui semble très avantageux, écrit-il « aux curés dans une circulaire du 23 octobre 1762, c'est « de nommer d'office des préposés perpétuels ; on leur « donne un arrondissement composé de plusieurs parois- « ses, assez borné pour qu'un homme seul puisse veiller

« au recouvrement, assez étendu pour que les sommes « à recouvrer puissent, à raison de quatre deniers par « livre, présenter un profit capable d'engager des particu- « liers intelligents et solvables à se charger de cet em- « ploi de leur plein gré. »

La province du Limousin se trouva, par cette simple mesure, délivrée du joug le plus pénible et le plus détesté.

Lorsqu'on récapitule les déclamations, les plaintes, les souffrances suscitées par la collecte pendant tant d'années, lorsqu'on relit les tirades violentes qu'elle inspire aux témoins de ses abus, on demeure profondément ému à la vue de la possibilité d'une transformation aussi rapide. Comment ! tant d'iniquités, tant de misères séculaires peuvent disparaître par une simple réforme ! Il suffit que le représentant du pouvoir central, animé de l'amour du bien public, veuille enfin diriger ses regards vers le misérable sort des paysans, et rechercher charitablement les moyens de les soulager, pour y réussir, presque par enchantement. Nous verrons cependant que cette transformation, si facile qu'elle paraisse, ne s'installa définitivement dans la législation qu'après de longues épreuves.

Les assemblées provinciales préoccupées, comme nous l'avons vu, de rechercher tous les exemples du bien pratiqué dans les autres parties de la France, ne tardèrent pas à s'emparer de l'innovation introduite par Turgot, en Limousin. L'assemblée provinciale du Berry, la première, créa, sur son modèle, des préposés spéciaux pour l'assiette des contributions directes. Ces préposés n'eurent, d'abord, dans leurs attributions que l'impôt des vingtièmes, et même, par économie ou à titre d'essai, ils ne fonctionnèrent, au début, que d'une manière intermittente, comme vérificateurs. Après quelques années d'expérience, l'assemblée voulut utiliser plus complètement leurs services, et leur conféra

des fonctions permanentes. (Règlement du 3 novembre 1786.) Ce règlement établit dans ses trois articles : 1° la création de commissaires permanents ; 2° la détermination de leurs relations avec la commission intermédiaire de l'assemblée provinciale, dont ils dépendaient directement ; 3° l'obligation de concerter tous leurs travaux avec les fondés de pouvoir des contribuables. Ce dernier point était spécialement développé dans le rapport de la commission :

Le droit de répartir l'impôt dans l'intérieur d'une paroisse appartient assez naturellement aux propriétaires qui la composent, tant qu'ils opèrent sur des bases connues et que les réclamations ne se font pas entendre.

Mais il faut soigneusement distinguer la vérification de la valeur des biens d'avec la répartition de l'impôt. Pour parvenir à l'équilibre général, il est juste que l'appréciation des biens soit faite par des travaux concertés entre les paroisses et l'administration. (Rapport du 3 novembre 1786.)

En conséquence de ces excellents principes, absolument conformes à ceux qui, plus tard, ont motivé l'institution des répartiteurs et leur association aux contrôleurs des contributions directes, il fut arrêté que les propriétaires nommeraient un ou deux fondés de pouvoirs pour travailler avec les commissaires.

L'assemblée du Berry conçut donc, par avance, le plan de cette organisation délicate, d'après laquelle les représentants des contribuables et les agents du pouvoir central concourent à la répartition des impôts directs. On verra que la Révolution ne sut pas comprendre les avantages d'une telle combinaison, et qu'elle laissa au Consulat le soin de l'inscrire, après elle, dans notre code financier.

Les commissaires spéciaux du Berry, chargés d'abord exclusivement de l'établissement de l'impôt des vingtièmes, ne tardèrent pas à voir leurs fonctions s'étendre à la taille. La logique le voulait ainsi. En vertu du vote de l'assem-

blée du 10 novembre 1786, ces deux impôts territoriaux se trouvèrent concentrés dans les mêmes mains, et acquirent dès lors une connexité qui devait singulièrement faciliter leur transformation à venir en une contribution foncière unique.

Des commissaires spéciaux existaient déjà en Champagne à titre provisoire: l'assemblée provinciale, en décembre 1787, reconnut et confirma leur établissement. « Les collec-« teurs, ajoute le rapport, ne furent cependant pas dépouil-« lés par l'établissement des commissaires aux tailles du « droit de faire la répartition de l'impôt. » (Rapport du 19 novembre 1787.)

L'assemblée de la Touraine, de l'Anjou et du Maine discuta et adopta une résolution analogue (28 novembre 1787), et chargea sa commission intermédiaire de la mettre à exécution.

En Normandie, la mesure ne s'appliqua d'abord qu'aux villes et aux bourgs). Décision du 18 décembre 1787). Ces localités furent autorisées à choisir des receveurs-collecteurs permanents, en convenant avec eux de remises raisonnables. C'était, d'après les considérants mêmes du rapport, un acheminement vers une solution plus générale.

Du reste, des arrêts du conseil d'État du roi, dont le premier fut rendu sous le ministère de Necker, le 18 juillet 1779, autorisaient toutes les municipalités qui, en manifesteraient le désir, à remplacer par des préposés de leur choix les collecteurs ordinaires. La ville d'Argentan, en Normandie, fit la première demande de cette concession. Les communes de Moulins et de Nevers l'obtinrent ensuite par l'arrêt précité du 18 juillet 1779. Les rapporteurs des commissions d'impôt des assemblées provinciales encouragèrent les villes importantes à s'empres-

ser toutes d'user de la faculté qui leur était ainsi officiellement offerte.

De proche en proche, la suppression des collecteurs, inaugurée par Turgot dans le Limousin, se propagea donc dans les autres parties de la France, et le moment approchait où cette institution, si longtemps détestée, allait, grâce aux efforts des assemblées provinciales, disparaître, pour faire place à une organisation rationnelle, complètement conforme à celle qui est actuellement en vigueur.

Nous verrons la Révolution interrompre brusquement ce mouvement pour des raisons politiques d'un ordre secondaire.

## IV

Les assemblées provinciales tentèrent de remédier à un autre mal, conséquence de celui de la collecte et non moins grave que lui : l'abus des procédés de poursuite employés contre les contribuables en retard.

Les poursuites pour le recouvrement de la taille s'exerçaient, en effet, autrefois avec une violence dont les descriptions sont, hélas ! trop vraisemblables. Les collecteurs, exposés à la rigoureuse responsabilité décrite dans le chapitre précédent, employaient les moyens d'exécution les plus extrêmes pour se dégager personnellement. D'ailleurs, au-dessus des collecteurs, se trouvaient les receveurs, responsables aussi des rentrées et intéressés à leur prompt encaissement. Tous ces agents subalternes n'avaient d'autre guide que leur intérêt et celui des huissiers dont ils subissaient la mauvaise influence. La réglementation manquait à la fois de texte et de surveillants. Les récits

légendaires de Boisguillebert décrivent la situation dans les termes suivants :

On amène alors les bestiaux de la paroisse en général, sans s'informer si ceux à qui ils appartiennent ont payé tout à fait leur taille ou non, ce qui est fort indifférent. Il faut donner de l'argent à l'huissier pour qu'il n'emmène pas bien loin les bêtes saisies et qu'il ne les fasse pas vendre sans délai ; et puis, quand l'année va expirer, il n'est plus question de courses ni d'exécutions, mais ce sont des emprisonnements..... Il faut que leurs femmes ou leurs enfants éloignés de 3 ou 4 lieues leur portent à manger, et comme c'est souvent par des temps froids et que les prisons des campagnes sont mal conditionnées, ils reviennent presque toujours malades de fatigue et de misère. (*Détail de la France*, 1695, ch. VI.)

Le tableau, si vigoureusement tracé par Boisguillebert se trouve corroboré par le témoignage de tous ceux qui abordent ce triste sujet :

Vous tiendrez la main, disait le Régent dans sa circulaire du 4 octobre 1715, à ce que les collecteurs, procédant par voie d'exécution contre les taillables, n'enlèvent par leurs chevaux et bœufs servant au labourage, ni leurs lits, habits et ustensiles avec lesquels les ouvriers et artisans gagnent leur vie.

Affligeantes recommandations, qui dépeignent trop bien l'excès des rigueurs en usage ! Déjà un arrêt de la cour des aides, du 17 novembre 1712, disait que la cour « avait reçu « des plaintes que les collecteurs des tailles saisissaient « sur les contribuables et enlevaient leurs lits, draps et « habits et les réduisaient à aller coucher sur la paille ». Le Code des tailles de l'ancien régime ne contenait, en effet, qu'un nombre très restreint de prescriptions sur le grave sujet des poursuites. Il laissait presque entière discrétion aux agents. Aucun édit ne règle l'ordre des mesures d'exécution, leur gradation, les délais qui les sépareront, le montant de leurs frais, etc. Les seules dispositions législatives qui interviennent sont celles provoquées par des

abus patents, par la nécessité de réprimer des faits devenus scandaleux. En 1664, par exemple, l'édit du 4 juillet, pour réagir contre les exagérations des frais des huissiers et sergents, défend « auxdits huissiers de se faire défrayer aux « cabarets par lesdits collecteurs et particuliers contri- « buables». L'arrêt de la cour des aides de 1731 ajoute à cette interdiction les mots suivants, très significatifs : « même « quand cela leur serait offert ».

Les porteurs de contrainte se recrutaient, à peu près comme les agents du même nom aujourd'hui, parmi les particuliers de la circonscription. Leur ministère coûtait beaucoup moins cher que celui des huissiers et sergents. Mais ceux-ci ne trouvaient pas leur compte à cette substitution, et comme disait une ordonnance de 1663 : il faut faire en sorte qu'ils « puissent subsister ». D'ailleurs, en 1731, deux porteurs de contrainte, Dubois et Richard, viennent d'être convaincus des « crimes de concussion, exac- « tion et malversation » dans la ville de Saintes. On prend prétexte de ce procès pour restaurer le privilège des officiers ministériels, malgré le peu de confiance que méritait leur intervention.

Nous allons voir les assemblées provinciales manifester des tendances de tous points différentes, celles que l'avenir a ratifiées : suppression complète de l'office des huissiers et sergents en matière de poursuites, et emploi exclusif des porteurs de contrainte.

L'assemblée de la Haute-Guyenne fut la première qui s'occupa de cette question. Un rapport de son bureau des tailles et des vingtièmes, en 1779, fournit d'abord le détail des misères que laisse derrière lui le passage des agents d'exécution. Les saisies pratiquées sur les fruits des redevables retardataires ruinent absolument les malheureux qui les subissent, et, même, « il est rare qu'une saisie de fruits,

« qui est discutée et menée à fin, suffise aux frais qui en « sont la suite ». Non seulement le contribuable est sacrifié, mais le sort de ses concitoyens, désignés pour garder le séquestre de ses récoltes saisies, ne semble pas plus heureux que le sien. « Deux séquestres sont ordinairement « commis, quelquefois on en établit jusqu'à six. Leurs de« voirs sont tellement de rigueur qu'ils sont presque tous « obligés d'abandonner leur propre récolte pour travail« ler à celles dont ils sont rendus dépositaires: ils répon« dent de la plus légère négligence aux collecteurs. » Le local nécessaire pour emmagasiner les biens séquestrés fait l'objet d'une location coûteuse. L'époque des semailles arrive: le cultivateur saisi ne peut prélever les grains nécessaires aux ensemencements qu'après avoir adressé une requête au bureau de l'élection, et supporté les frais de cette procédure. La vente judiciaire des fruits séquestrés, opérée dans les plus mauvaises conditions, ne produit qu'une somme dérisoire : la ruine suit toujours une telle série de maux. (Rapport du bureau des tailles de l'assemblée de la Haute-Guyenne, par M. de Lacarrière, 30 septembre 1779.)

La surveillance du pouvoir s'exerçait avec si peu de vigilance sur cette partie du service que l'intendant de la Haute-Guyenne ignore le véritable montant des frais annuels de poursuite dans sa généralité. Le rapporteur de la commission de l'assemblée provinciale lui prouve que les chiffres cités dans son exposé sont inexacts : au lieu de 70 à 80.000 livres par an, c'est 150.000 livres.

L'assemblée de la Haute-Guyenne prescrivit de choisir, avec discernement l'époque, la plus favorable pour lancer les contraintes, et de ne plus poursuivre mal à propos les contribuables pauvres au moment où ils se trouvent le moins en mesure de payer. Les porteurs de contraintes

furent astreints à délivrer, sans aucune omission, des quittances pour chacune de leurs perceptions : ils durent aussi informer de toutes leurs opérations les chefs des municipalités, dans lesquelles ils instrumentaient. Enfin, une salutaire innovation fut proposée et adoptée, innovation dont les règlements actuels n'ont pas manqué de profiter, consistant à délivrer un avertissement préalable et gratuit, huit jours au moins avant l'exercice de toute poursuite, spécialement avant la saisie des meubles, afin de mettre le retardataire en demeure de tenter un dernier effort. Jusque-là les huissiers s'efforçaient, au contraire, de surprendre le contribuable inopinément. (Assemblée de la Haute-Guyenne, rapport et résolution du 30 septembre 1779.)

L'assemblée provinciale du Berry procéda, de même, par voie de réformes partielles et de sages recommandations. A la suite d'un premier rapport du 3 novembre 1780, elle se prononça catégoriquement contre l'intervention des huissiers dans les poursuites, intervention coûteuse et abusive, dont il a déjà été parlé : « Les huissiers ont des charges « qu'ils ont payées ; le prétexte de se dédommager de « leurs avances ouvre un libre cours à leurs déprédations. » Au contraire les hommes de garnison (les porteurs de contrainte actuels) opèrent économiquement. L'emploi exclusif de ces derniers fut donc voté, et, dès 1783, la diminution des frais résultant de la substitution de leur ministère à celui des huissiers se fit sentir. « Un arrondissement « composé de 28 ou 29 paroisses, éprouvait, en 1780, 1.262 livres 14 sols de frais ; en 1782, il a suffi de 508 livres 6 sols, « soit 754 livres 8 sols de moins, pour recouvrer la même « somme. » (Assemblée du Berry, 8 novembre 1783.)

Pour la généralité, la différence s'élèvera à 20.000 livres environ, lorsque la substitution des porteurs de contrainte aux huissiers sera universellement pratiquée. L'assemblée

vota donc la continuation d'une méthode qui, en somme, n'est autre que celle actuellement pratiquée. Elle s'attacha, en outre, à provoquer une réduction du tarif des frais alloués aux hommes de garnison, et une meilleure réglementation de leurs opérations.

L'assemblée provinciale de la généralité d'Auch, « émue « par le cri général qui s'élève contre la rigueur et les abus « des contraintes », se livra spécialement à l'étude de cet objet important : « La loi, dit le rapport de la commission, « établit les garnisaires juges de la distribution des loge- « ments. Quel doit être le jugement d'hommes que la pa- « resse et la corruption conduisent souvent à ce vil métier ! « La prudence n'exigerait-elle pas que cette distribution « fût confiée aux assemblées municipales ? »

Le bureau propose, en conséquence, de décider que les assemblées municipales exerceront leur surveillance sur la marche des recouvrements et sur l'emploi des poursuites ; qu'elles seront chargées d'empêcher les huissiers et garnisaires de séjourner dans les communes au delà du temps strictement nécessaire, de veiller à ce que les frais portent principalement sur les contribuables les plus en retard, qu'ils n'excèdent pas une quotité proportionnelle, etc. (Séance du 9 décembre 1787.) Dans le cours de son rapport, le bureau des impositions indique une réforme que, tout récemment seulement, nous venons de voir mener à fin : « Le ministère des garnisaires, dit-il, se borne au fond à « une simple monition, qui n'est elle-même qu'une peine « pécuniaire. Ne serait-il pas mieux de décerner la peine, « sans ces ministres odieux, et de les renvoyer à des occu- « pations plus utiles ! » La jurisprudence moderne vient, en effet, de rayer définitivement de la liste des degrés de poursuites les garnisons collectives et individuelles. (Loi du 10 février 1877.)

L'œuvre des assemblées provinciales, en matière de poursuites, présente, en résumé, d'excellentes tendances, de très clairvoyants aperçus, un désir sincère de réformes que le temps eût certainement fait aboutir. Plusieurs mesures efficaces parvinrent même à maturité. La substitution des porteurs de contrainte aux huissiers, la délivrance gratuite d'avertissements préalables, la surveillance exercée sur les agents, la diminution des tarifs de frais, etc., constituent des progrès d'un incontestable mérite. Mais aucune transformation radicale, telle que le sujet en aurait comporté, ne fut accomplie. Les assemblées provinciales n'effectuèrent pas le profond remaniement, dont la nécessité ressortait de leurs propres délibérations. Ni l'ordre, ni la durée, ni le prix de chaque degré de poursuites ne sont réglés; les autorités qui les décernent ne sont pas déterminées avec précision. En un mot, une stricte et salutaire procédure ne protège pas encore les contribuables.

L'énergie que nous avons vu les assemblées locales déployer pour améliorer la répartition de la taille et des vingtièmes, pour supprimer l'arbitraire, fléau de ces deux impositions, pour remplacer les collecteurs par des préposés spéciaux, etc., ne se retrouve plus ici. Leur activité ne pouvait embrasser tous les sujets à la fois : chaque réforme, sans doute, serait venue en son temps ; celle du système des poursuites, si les délais nécessaires lui avaient été laissés, aurait complété l'ensemble des précédents perfectionnements.

Chose remarquable! la même lacune se perpétuera, nous le constaterons plus loin, dans la législation de l'assemblée constituante, tant les deux régimes se superposent exactement.

•

Lors de la création de l'impôt des vingtièmes, le gouver-

nement, uniquement préoccupé de la nécessité urgente de combler le déficit de ses budgets, s'inquiéta peu de déterminer comment s'agencerait la nouvelle perception avec celle de l'impôt des tailles. Aucun édit, aucune correspondance ministérielle ne traite ce point essentiel. Cependant l'accouplement de deux systèmes, l'un de répartition, l'autre de quotité, mis en action par des mains et des procédés différents, dans le but de frapper deux fois la même matière imposable, la terre, formait une choquante anomalie; les efforts des assemblées provinciales s'attachèrent à la faire disparaître, en entrant dans la voie de l'unification de l'impôt foncier, par la fusion de la taille et des vingtièmes.

L'administration provinciale du Berry, la première, confia aux mêmes préposés l'assiette de la taille et celle des vingtièmes. C'était aller droit au but; placées dans les mêmes mains, les deux législations, par la force des choses, ne devaient pas tarder, en effet, à se confondre. Dès sa réunion, en 1778, l'assemblée du Berry formula un vœu tendant à obtenir le droit d'opérer et de recouvrer localement les vingtièmes par ses propres moyens, en dehors de l'action du gouvernement. Un arrêt du 27 novembre 1779 l'y autorisa, et la mesure prit un caractère si définitif, que les fonds ci-devant employés en frais de régie servirent à fournir des pensions de retraite aux ex-préposés des vingtièmes du gouvernement devenus inutiles. Cependant la province continua, pendant quelques années, à maintenir elle-même, pour son compte, deux séries distinctes d'agents locaux pour les vingtièmes et la taille. Mais, en 1786, l'expérience montra clairement les inconvénients de la séparation de ces fonctions identiques; et la délibération du 10 novembre 1786 décida « que les travaux relatifs à la taille « seront désormais confiés aux commissaires provin-

« ciaux des vingtièmes ». L'unification fut ainsi accomplie.

L'Ile-de-France adopta une mesure analogue : « Des « commissaires aux impositions étaient chargés de toutes « les vérifications relatives à la partie des vingtièmes, en « même temps que de la confection des rôles des tailles. » (Rapport récapitulatif des travaux de la commission intermédiaire du 1er septembre 1790.)

Dans la Haute-Guyenne les attributions se confondirent également, à la suite de l'arrêt du 19 août 1781 autorisant, comme en Berry, la province à asseoir et recouvrer elle-même l'impôt des vingtièmes dans la même forme que la taille, sous la condition d'un abonnement annuel.

Du reste, en 1787, une mesure prise par le gouvernement central favorisa singulièrement l'entière et générale unification des impôts territoriaux. Un édit du 14 septembre 1787 venait de prescrire une sévère revision des contingents des vingtièmes : aucun bien, aucun personnage ne devait plus jouir d'exemptions ; des inquisitions approfondies allaient assurer la stricte application des lois primitives ; en même temps le décret offrait aux provinces, désireuses d'éviter ces vexations comminatoires la faculté de s'abonner.

Les assemblées provinciales, consultées au sujet de cette proposition d'abonnement, marchandèrent d'abord les quotités des suppléments demandés par le ministre. Le ministre baissa un peu ses prétentions et l'accord ne tarda pas à s'établir. Toutes les assemblées avaient hâte, en effet, de recouvrer leur liberté.

Dans le Poitou, « le bureau pense unanimement qu'un « abonnement sera préférable à tous égards, car, dit-il, « l'abonnement nous permettra de faire la répartition avec « toute l'équité dont nous sommes capables ». (Rapport de l'assemblée du Poitou du 21 novembre 1787.)

En Champagne, l'abonnement des vingtièmes est réclamé comme un bienfait. « Qui ne voit, dit le rapporteur, com- « bien il importe que l'impôt des vingtièmes perde à ja- « mais son caractère de quotité? » (Assemblée de Champagne, rapport du 5 décembre 1787.)

« Les raisons se présentent en foule pour prouver l'uti- « lité de l'abonnement, dit le rapporteur de l'assemblée de « l'Orléanais. Interrogez les provinces déjà abonnées, elles « vous diront les sommes énormes qu'elles ont épargnées « et le repos dont elles ont joui. » (Assemblée de l'Orléanais, rapport du 30 novembre 1787.)

L'assemblée de l'Ile-de-France, celle de l'Anjou, celle de la généralité de Caen en Normandie, etc., se félicitent, de même, de posséder dorénavant le droit de répartir les vingtièmes avec égalité. Cet impôt, cessant d'être réglé par le gouvernement, devient, entre les mains des répartiteurs locaux, une annexe de la taille et se confond avec elle. Déjà cette unité existait, depuis l'origine, dans les pays d'états, qui se bornaient à verser au Trésor public le contingent prélevé dans leur sein, d'après leurs méthodes particulières. La presque totalité du territoire se trouva donc, à partir de l'édit de 1787, soumise à un impôt foncier unique, ébauche de celui que l'assemblée constituante établira bientôt.

Si maintenant nous récapitulons l'ensemble des travaux des assemblées provinciales, nous n'aurons peut-être pas à citer une longue nomenclature de résultats définitifs. Les assemblées provinciales réalisèrent, en effet, plutôt une avance vers le progrès que l'édification complète d'un établissement nouveau. Leur principal rôle se borna, dans chacune de leurs circonscriptions restreintes, à tenter des expériences. Mais, en démontrant autour d'elles par des es-

sais locaux couronnés de succès, propagés de contrée en contrée, la possibilité et les avantages des réformes qu'elles entreprenaient, les assemblées provinciales préparèrent, d'une manière infaillible, le mouvement général qui devait régénérer le pays tout entier. Que restait-il à faire après elles? à réunir, à condenser ce qu'elles avaient de toute part déjà proclamé et appliqué. La France était, en fait, remaniée par leur action novatrice : il suffisait qu'une force centrale consolidât une révolution, dès à présent accomplie dans chacune de ses parties.

Ce fut l'œuvre de l'assemblée constituante après 1789. Elle intervint précisément au moment où les assemblées provinciales terminaient la première partie de leur mission. Elle trouva les grandes questions que l'opinion publique agitait alors, non seulement élucidées dans les esprits, mais mises à l'épreuve de la pratique : suppression de l'arbitraire dans la répartition des impôts, péréquation des contingents, imposition des biens au lieu de leur situation, remplacement des collecteurs par des agents gouvernementaux, voie facile et peu coûteuse ouverte aux réclamations, élimination des taxes sur le revenu mobilier, réglementation des poursuites, unification de l'impôt foncier, égalité des charges publiques, etc.

La loi de 1790 rassembla tous les éléments de ce vaste programme ; l'analyse détaillée de chacun de ses articles nous le prouvera bientôt. Mais avant d'atteindre l'époque de l'assemblée constituante, nous avons encore à parler des travaux de l'assemblée des notables de 1787, qui faillit accomplir, dans le milieu même de l'ancien régime, la transformation fiscale que l'opinion publique amenait alors progressivement à maturité.

## § 3. — Réformes des taxes foncières votées par l'assemblée des notables de 1787

I. Programme de l'assemblée des notables. — Édit qui étend à toute la France l'institution des assemblées provinciales. — II. Édit concernant l'impôt territorial. — Il proclame l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt. — Etat de l'opinion publique au sujet des privilèges de la noblesse et du clergé. — Courageuse initiative de l'assemblée des notables. — III. Autres dispositions du projet d'impôt territorial qui ont survécu. — Impôt en nature et impôt en argent. — Répartition des contingents. — Taux commun, etc. — Promulgation et retrait de l'édit.

### I

Une assemblée des notables du royaume fut convoquée, au mois de février 1787, pour délibérer sur la situation des finances publiques. Le gouvernement lui soumit, dès sa première séance, un programme de réformes remarquablement libéral. Le lecteur, qui n'aurait pas suivi le puissant mouvement antérieur, dont ce programme forme l'éclosion, s'étonnerait à bon droit de son audace, et comprendrait difficilement qu'en pleine monarchie des propositions officielles osassent à ce point bouleverser le système existant. Mais, comme disait le ministre, « les pro« jets adoptés par Sa Majesté sont tous projets sanctionnés « depuis longtemps par le public ». (Avertissement placé en tête de la collection des mémoires.)

La série des mémoires remis aux notables traitait de la suppression des corvées, de la liberté du commerce des grains, de l'abolition des barrières intérieures, de la réforme des droits de douane, de la suppression des taxes sur le fer, les huiles, les cuirs, etc, de la transformation

des gabelles, de la consolidation du domaine public et des forêts domaniales dans les mains de l'État, enfin de la création d'un impôt du timbre, de l'extension des assemblées provinciales et de l'institution d'une contribution territoriale frappant, sans distinction ni privilèges, tous les propriétaires. Nous aurons l'occasion de décrire chacune de ces tentatives de réforme, à sa place, dans le cours de cet ouvrage.

Avant de parler du projet relatif à la création de l'impôt territorial, qui nous intéresse spécialement en ce moment, disons quelques mots d'un sujet déjà presque épuisé, sur lequel nous n'aurons plus à revenir, l'extension des assemblées provinciales.

Le projet concernant les assemblées provinciales tendait à généraliser l'institution dont Necker, comme nous l'avons vu, avait provisoirement restreint l'expérience au Berry, à la Haute-Guyenne et à l'intendance de Moulins. Dorénavant, toutes les parties de la France, sans exception, vont être appelées à jouir du bienfait de la possession d'assemblées locales. Mais le projet ne s'arrêtait pas là.

Aux assemblées provinciales, il ajoutait des assemblées de district, dont la circonscription correspondait à peu près à celle des arrondissements actuels, puis des assemblées de communauté, c'est-à-dire des conseils municipaux. Ces trois sortes d'assemblées, superposées les unes aux autres, avaient pour attribution spéciale de répartir l'impôt de degrés en degrés, et de « faire arriver le vœu « commun relativement aux charges publiques, depuis « les habitants des campagnes et des villes jusqu'aux « représentants des propriétaires de chaque province, et « par eux jusqu'au souverain ». (Mémoire présenté à l'as- « semblée des notables.)

En outre, ces diverses assemblées, dans l'intervalle des sessions, prolongeaient leur action et continuaient à administrer au moyen de commissions intermédiaires permanentes prises dans leur sein. On voit qu'en instituant des commissions départementales, la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux n'a fait que réaliser une idée mise en pratique dès 1787.

Enfin, le principe de l'élection apparaît, pour la première fois, dans le projet présenté aux notables. Necker avait réglé, en 1778, que le roi choisirait lui-même les premiers membres des assemblées, et que ceux-ci pourvoiraient ensuite au remplacement de leurs collègues : l'élection par le peuple lui déplaisait. Il ne voulait pas de représentants « plus occupés des intérêts partiels du district qui les « aurait nommés, que des affaires générales. » Au contraire, d'après le projet de 1787, les habitants devaient nommer à l'élection les membres des assemblées de paroisse : il suffisait de justifier d'un revenu de 600 livres pour être électeur (1). Les assemblées de paroisse, émanant ainsi du choix direct des citoyens, désignaient les membres des assemblées de district, lesquels nommaient, à leur tour, ceux des assemblées provinciales. De degré en degré, ces trois séries de représentations puisaient leur origine dans le scrutin populaire.

Il est curieux de rappeler que l'auteur du projet dont il s'agit, le ministre qui le présenta et le développa, fut Calonne, alors contrôleur général. Cet ennemi déclaré de Necker devint le continuateur de la partie la plus importante de son œuvre. Il couronna l'entreprise que Necker n'avait pas eu le temps d'achever.

Le projet de 1787, généralisant l'institution des assem-

1. Le projet primitif attribuait à chaque propriétaire autant de voix qu'il avait de fois 600 livres de revenu.

blées provinciales et locales, reçut l'approbation des bureaux de l'assemblée des notables ; et, au mois de juin 1787, un édit du roi, rendu à Versailles, promulgua ses dispositions. Toutes les provinces de France possédèrent dès lors des conseils représentatifs locaux, chargés de perfectionner, chacun dans sa circonscription, comme nous l'avons vu, l'assiette et la perception des impôts directs. La Révolution anéantit malheureusement cette œuvre de décentralisation.

## II

Le projet d'impôt territorial soumis aux notables n'eut pas la bonne fortune, comme le projet relatif à l'institution des assemblées provinciales, de recevoir une exécution effective avant la Révolution.

Son principal mérite, celui qu'il convient, dès l'abord, de relever, consistait à supprimer, d'une manière absolue, les privilèges et les exemptions fiscales. Non seulement un article de la loi de subvention territoriale abolissait les exemptions d'impôt, mais ces exemptions furent condamnées et flétries dans les mémoires et les discussions préparatoires des notables, avec une énergie beaucoup plus significative encore.

La première lecture des procès-verbaux de l'assemblée des notables produit, à ce point de vue, un vif sentiment de surprise. Les privilèges en matière d'impôt, dont nous avons donné précédemment l'analyse, constituaient, en effet, sous l'ancien régime un abus tellement invétéré, tellement inhérent au système général des contributions, qu'on s'étonne de voir leur suppression poursuivie avec

une telle insistance, en 1787, par une assemblée où siégeaient les sommités des privilégiés.

En approchant de la Révolution, à mesure que la marche des idées libérales s'accentuera, ces sortes d'exemples se multiplieront. Mais, au mois de février 1787, les événements avaient moins de maturité, ou plutôt semblaient en avoir moins. L'antique constitution de la monarchie conservait toutes ses formes apparentes. Or, parmi les traditions du passé les moins contestées, les plus respectées même, figurait en première ligne celle qui conférait l'exemption d'impôt à la noblesse et au clergé. Dans toutes les discussions fiscales, les privilèges des deux premiers ordres étaient demeurés jusque-là, par un accord tacite, hors de cause, comme s'ils eussent fait partie intégrante des institutions publiques.

Nous pourrions citer, à l'appui de cette vérité, le texte de tous les ouvrages publiés depuis le début du XVIII^e siècle. Après Vauban, qui, en 1707, dans la *Dîme royale*, eut le courage d'attaquer ouvertement l'abus des exemptions d'impôt, courage qu'il expia par la disgrâce, aucun autre écrivain, si libéral qu'il fût, n'osa renouveler l'entreprise. Boisguillebert, l'abbé de Saint-Pierre, le marquis de Mirabeau, les économistes rédacteurs des Éphémérides du citoyen, Voltaire, les auteurs de l'Encyclopédie méthodique, etc., évitent de toucher cette question délicate, ou, s'ils l'abordent, c'est pour excuser, plus ou moins explicitement, l'état de choses existant. Turgot, lui-même, et Necker s'abstiennent, sauf dans quelques phrases incidentes, de révéler sur ce point leurs véritables sentiments.

Cette réserve universelle, gardée jusqu'alors par les esprits les plus réformateurs, fait ressortir, dans toute son étendue le mérite de la généreuse initiative de l'assemblée des notables. Le gouvernement et les membres des deux

premiers ordres rompirent spontanément, en 1787, le silence général, et proclamèrent hautement la nécessité de soumettre également tous les contribuables à l'impôt.

L'auteur du projet est Calonne, déjà cité, que ses mœurs et son caractère inféodent cependant à l'ancien régime. Les bureaux de l'assemblée ont, pour présidents, Monsieur, frère du roi, le futur Louis XVIII, le comte d'Artois, qui sera Charles X, les princes de Condé, de Conty, le duc de Bourbon, etc. Ils se composent « des personnes « les plus qualifiées de l'État », suivant le procès-verbal. Ces hommes, opposés par leurs instincts, leurs préjugés, leurs intérêts, à la salutaire révolution qui se prépare, en deviennent les premiers instruments. Si les progrès de l'opinion publique ont pu déjà réaliser de tels miracles, comment douter de sa puissance pour transformer pacifiquement, avec l'aide du temps, l'état social tout entier !

Le discours d'ouverture, prononcé par le contrôleur général Calonne, contient, dès l'abord, à ce sujet, la plus énergique déclaration.

Oui, messieurs, dit-il, c'est dans les abus mêmes que se trouve ce fonds de richesses que l'État a le droit de réclamer. C'est dans la proscription des abus que réside le seul moyen de subvenir à tous les besoins. Ces abus, qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considérables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues. Ce sont les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune, qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables, qu'en aggravant le sort des autres. (Discours d'ouverture, prononcé le 22 février 1787 par Calonne.)

Aucun discours de la Révolution n'a condamné plus énergiquement la situation irrégulière de la noblesse et du clergé ! Les mêmes idées sont reproduites dans toute la série des documents soumis à l'assemblée des notables : on s'en convaincra en passant de suite à la lecture du procès-

verbal de la séance de clôture, dans laquelle l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne, remplaçant Calonne, dit, comme le faisait, trois mois auparavant, son prédécesseur : « Le gouvernement rejette toutes les exemptions « pécuniaires ; il n'est plus permis de penser que celui « qui recueille le moins doive payer davantage. » (Discours du premier ministre, Loménie de Brienne, 25 mai 1787.)

Ainsi, malgré les mutations survenues dans les titulaires des fonctions gouvernementales, que Calonne ou Mgr de Brienne occupe le pouvoir, le même esprit public continue à prévaloir, et, jusqu'à la Révolution, on ne le verra plus défaillir.

Le projet d'impôt territorial, soumis à l'assemblée des notables lors de sa première réunion, était accompagné, comme chacun des autres projets, d'un mémoire explicatif spécial. En tête de la collection de ces mémoires, réunie en un volume, Calonne plaça un avertissement, rédigé dans le but d'accentuer plus fortement encore le sens libéral des réformes qu'il proposait. « Des privilèges seront « sacrifiés ! écrivait-il, oui, la justice le veut et le besoin « l'exige. Vaudrait-il mieux surcharger encore les non-« privilégiés, le peuple ? On payera plus ? sans doute ; « mais qui ? ceux-là seulement qui ne payaient pas assez « ils payeront ce qu'ils doivent, suivant une juste propor-« tion. »

Dans le sein des bureaux de l'assemblée des notables, chacune des délibérations confirme la justice et la nécessité des nouveaux principes proclamés par le gouvernement. Le bureau de Monsieur, celui du comte d'Artois, celui du duc d'Orléans, y adhèrent expressément « Nous « avons reconnu que tous les citoyens doivent supporter « leur part proportionnelle des charges publiques. » (Déli-

bération des bureaux, 21 mai 1787.) Le roi, au cours d'une séance qu'il préside, félicite les membres du clergé de leur désintéressement : « Je suis content, dit-il, de l'empressement avec « lequel les archevêques et évêques ont « déclaré ne prétendre à aucune exemption pour les « charges publiques. » (Discours du roi, 5e séance, 23 avril 1787.)

L'article 2 du projet, voté par les bureaux et promulgué par le roi, consacre ces sentiments en termes précis. « L'im- « pôt, dit-il, est établi sur tous les biens-fonds du royaume « *sans aucune exception*. » Le sacrifice, consommé en 1789, se trouve ainsi, dès ce moment, irrévocablement préparé.

## III

Les autres parties du projet d'impôt territorial ne méritent pas une moindre attention, car la plupart d'entre elles servirent de précédents aux plus importantes dispositions de la loi de 1790.

La rédaction primitive du gouvernement comportait la perception en nature : le travail des bureaux conduisit à lui substituer la perception en argent.

La controverse entre l'impôt en nature et l'impôt en argent remontait au livre de *la Dîme royale*. Vauban y développait, en 1707, les avantages de la perception en nature, et, pendant longtemps, le prestige que conservèrent les travaux de ce courageux défenseur de l'égalité, rallia un grand nombre d'esprits à son système de l'impôt en nature. Vauban expliquait, avec son imagination et son style séduisants, combien il serait facile de construire, pour 1.000 ou 1.200 livres, des granges suffisantes à l'emmagasinement des récoltes d'une paroisse; que, même dans la plu-

part des localités, on se passerait aisément de granges, que les percepteurs de la dîme « deviendraient tous bons amis des contribuables », que l'intervention des sergents et huissiers disparaîtrait absolument, puisque « le la-« boureur et le paysan auront payé la dîme royale sur « le champ de la récolte ».

Pendant un demi-siècle, ces rêves associés aux idées de sages réformes contenues dans le livre de Vauban, régnèrent, ou plutôt flottèrent dans l'opinion publique. En 1725, un édit du 5 juin tenta un instant de réaliser l'impôt en nature sous le nom du cinquantième ; mais, dès le 21 juin de l'année suivante, il fallut suspendre la perception des fruits de la terre, tant les difficultés insurmontables d'exécution surgissaient de toutes parts. Cet essai n'eut ni assez de durée, ni assez de retentissement, pour désillusionner les partisans de l'impôt en nature, et, lorsque le gouvernement proposa, en 1787, à l'assemblée des notables la perception en nature de la subvention territoriale, il continua d'obéir au sentiment dont l'auteur de la *Dîme royale* s'était fait le promoteur. D'ailleurs, l'impôt à la récolte semblait encore former le corrélatif nécessaire de la suppression des privilèges ; l'une de ces mesures ne paraissait pas pouvoir réussir sans le secours de l'autre, toujours parce que Vauban les avait réunies dans son plan de réformes.

Cependant, l'examen plus approfondi auquel se livrèrent les bureaux des notables leur fit préférer l'impôt en argent à l'impôt en nature, et les motifs qu'ils invoquèrent, à cette occasion se trouvent être presque textuellement les mêmes que ceux reproduits, trois ans après, par l'assemblée constituante : « La contribution en nature porte sur le produit « brut, ce qui est un grand vice, puisque le produit net est « le seul qui doive la contribution », dit La Rochefoucauld dans le rapport sur la contribution foncière du 11 septem-

bre 1790. En 1787,les notables objectaient, de même, que « tout impôt ne doit être assis que sur le revenu net, qui « est seul disponible ; l'impôt en nature se percevrait, au « contraire, sur le produit brut ». (Délibération du 6 mars « 1787, bureau du duc de Penthièvre.)

La doctrine des physiocrates, alors toute-puissante, inspirait cette formule, aux deux époques. Aujourd'hui, on chercherait d'autres arguments : on préférerait, par exemple, ceux qui figuraient, en 1787 et 1790, au second plan, tels que l'énormité des frais de perception, les difficultés d'exécution, l'étrange situation du gouvernement obligé de conserver et de vendre d'immenses quantités de grains. L'argument tiré de l'énormité des frais de perception eût spécialement mérité de primer tous les autres, car, d'après les aveux des bureaux des notables, recueillis dans divers discours, ces frais s'élevaient en moyenne à 10 et 20 0/0, suivant les cultures. « La levée des « dîmes coûte au moins 25 0/0 aux particuliers, dit le bu- « reau de Monsieur, et, dans ce cas, leur intérêt est un sûr « garant que les frais ne pourraient être moindres. » (Séance du 26 février 1787.) « Sans doute, répète un autre bureau, « les curés parviennent, à la rigueur, à tirer produit de la « dîme qu'ils perçoivent en nature, mais leurs frais de « perception sont exorbitants. » — « La dîme ecclésias- « tique coûte 20 à 30 0/0 à qui en jouit, disait le bureau « du comte d'Artois. » (7 mars 1787.) Ce taux élevé ne s'appliquait pourtant qu'à la dîme des vignes. A l'égard des grains, « on assure que les frais que fait le curé pour le- « ver la dîme des grains de la paroisse s'élèvent à 10 ou « 12 0/0, et cependant le curé est sur les lieux, et il trouve « dans son propre établissement et dans la complaisance « des paroissiens tous les moyens de rendre la levée éco- « nomique ». (Même rapport du bureau du comte d'Artois.)

L'assemblée des notables jugea sagement, d'après ces données, que la perception en nature était impraticable, et le gouvernement ne tarda pas à se rendre à ses bonnes raisons. « Les bureaux l'ont rejetée en nature, et le roi, « ayant égard à leurs observations, a déterminé qu'elle se- « rait en argent. » (Second mémoire intitulé : *Vues sur l'impôt territorial*, déposé par Mgr de Brienne, premier ministre, le 10 mai 1787.)

Le débat, clos ainsi à l'assemblée des notables, devait plus tard se renouveler, d'abord à l'assemblée constituante pour y recevoir la même solution qu'à l'assemblée des notables, puis, à la Convention, où, comme nous le verrons, l'impôt en nature triompha passagèrement.

L'édit constitutif de l'impôt territorial, en 1787, établissait, d'une manière invariable, le contingent annuel. Ce contingent, fixé à la somme de 80 millions (articles 2 et 3), se répartissait, de degrés en degrés, entre les provinces, les généralités, les élections, etc. (Article 4). Des subsides supplémentaires augmentaient le principal, au marc la livre, « pour les décharges et modérations, que les pertes de re- « venus annuels pourraient exiger » (article 3). La répartition du contingent annuel s'opérait dans le sein de chaque province, entre les paroisses, par le soin des assemblées d'état dans les pays d'état, et dans les pays d'élection par l'entremise des assemblées provinciales et des assemblées d'élection (article 6). L'assemblée municipale de la paroisse distribuait ensuite le contingent qui lui était assigné entre « tous les biens-fonds qui y sont situés, *sans aucune dis- « tinction*, au marc la livre de l'évaluation » (article 7). Un taux commun devait être formé pour toute la France, et chaque contribuable surtaxé posséderait le droit de faire ramener sa cote au niveau de ce taux commun (article 11).

Qu'ils soient productifs, ou seulement susceptibles de revenu, tous les fonds tombaient sous le coup de l'impôt (article 8). Les parcs, jardins, etc., supportaient la taxe afférente aux terres de la meilleure qualité de la paroisse (article 8). Les futaies n'étaient imposées qu'au moment de leur coupe (article 9).

Tous les articles précédents, sauf celui relatif aux futaies, sont reproduits exactement dans la loi du 1er décembre 1790 sur la contribution foncière. Nous nous bornons à signaler ici succinctement l'existence de ces dispositions communes, nous réservant d'insister avec détail sur la concordance des deux textes, lorsque nous analyserons les travaux de l'assemblée constituante.

Le projet d'impôt territorial, tel qu'il sortait des mains des notables, et, tel qu'il fut rédigé en forme d'édit (août 1787), représentait donc une œuvre capitale de réforme et de progrès. Malheureusement, la tentative échoua : elle échoua devant une opposition ardente ; elle échoua, parce qu'une transformation aussi profonde ne s'accomplit jamais du premier coup. Les parlements avaient déjà, comme nous le verrons, entravé l'œuvre de Turgot, lorsqu'il voulut, d'emblée, supprimer la corvée ; cependant, dix ans plus tard, la corvée fut abolie malgré eux, et sans opposition. En 1787, les parlements accueillirent de même, par une violente explosion de remontrances, le projet de subvention territoriale, première atteinte portée à leurs privilèges et à leurs intérêts. Le parlement de Paris se compromit jusqu'à demander la convocation des États généraux. Subitement, après avoir tant de fois prétendu qu'il était le gardien des droits et des intérêts de la nation, il se déclara incompétent. « Le seigneur roi, dit-il en 1787, sera « très humblement supplié d'assembler les États généraux

« préalablement à tout impôt nouveau. » (Arrêté du parlement de Paris, 30 juillet 1787.)

En même temps, le gouvernement présentait à l'enregistrement un autre édit, élaboré aussi par l'assemblée des notables, et relatif au timbre, que nous analyserons dans les chapitres consacrés aux contributions indirectes. La réprobation des parlements contre l'impôt du timbre, qui touchait aux frais de justice et de procédure, aggrava la vivacité de leur opposition. Malgré le lit de justice, dans lequel le roi fit enregistrer d'office les deux édits, le 6 août 1787, les protestations persistèrent, et prirent un tel caractère de révolte, que Louis XVI exila à Troyes tous les membres du parlement de Paris. Alors, de tous les points de la France, arrivèrent des adresses, des représentations, des arrêtés, des discours, etc., félicitant le parlement de Paris de sa résistance, s'associant à ses remontrances, répétant et renouvelant ses attaques contre les deux projets. Louis XVI céda devant ce tumulte, et le 19 septembre 1787, le parlement de Paris enregistra victorieusement un édit du roi révoquant ceux qui, un mois et demi auparavant, avaient décrété l'impôt du timbre et la subvention territoriale.

Le principe de l'égalité devant l'impôt, l'établissement d'une contribution foncière équitable et régulière, succombèrent donc à cette première attaque.

La réforme fut ajournée jusqu'à la convocation des États généraux. Mais les expédients dilatoires inventés par les parlements devaient, alors, se retourner contre eux. En présence des États généraux, la cause de la suppression des privilèges pécuniaires et de l'unification de l'impôt foncier était gagnée d'avance ; les travaux préparatoires, accumulés depuis quinze ans, par les esprits réformateurs de l'ancien régime, allaient enfin recevoir, en dépit des oppositions égoïstes, leur consécration définitive.

# CHAPITRE V

## RÉFORME DE L'IMPOT FONCIER EFFECTUÉE PAR LA LOI DE 1790

I. Examen successif de chacun des articles de la loi de 1790. — Article 1er : Egalité de tous les citoyens devant l'impôt.—Mouvement de l'opinion publique, à ce sujet, depuis 1787. — Assemblée de 1788. — Déclaration des Pairs du royaume. — Proclamation de la noblesse en province. —Cahiers des États généraux. — L'article 1er de la loi de 1790 consacre un sacrifice déjà réalisé. — II. Articles 2 et 3 : Revenu net. — Théorie physiocratique : elle est inexécutable dans la pratique et déplacée dans le texte de la loi de 1790. — Article 4 : Contingent annuel. — Impôt de répartition. — Article 5 : Payement en nature. — III. Titre II : Confection des matrices des rôles confiée aux officiers municipaux. — Imperfection du travail cadastral.— Déductions afférentes aux maisons, usines, etc. — Titre III : Faveurs accordées aux améliorations agricoles.— IV. Titre IV : Décharges et réductions. — Taux commun maximum. — Titre V : Recouvrements : mise en adjudication. — Poursuites : imperfection du système adopté. — Privilèges du Trésor en matière de recouvrements. — Résumé de la loi de 1790.

### I

Nous passons, sans transition, de l'édit d'août 1787, rendu conformément aux délibérations des notables, à la loi du 1er décembre 1790, œuvre de l'assemblée constituante : aucune mesure relative aux contributions directes ne mérite d'être signalée dans l'intervalle.

Quelles furent les discussions préalables qui préparèrent le vote de la loi du 1er décembre 1790, constitutive de la contribution foncière? L'étude de chacun de ses articles

ous le montrera successivement, sans autre préambule général (1).

La loi du 1er décembre 1790 débute par proclamer le principe de l'égalité des charges publiques.

« Il sera établi, à compter du 1er janvier 1791, une contri-« bution foncière, qui sera répartie par égalité proportion-« nelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur « revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées « ci-après pour les intérêts de l'agriculture. » (Titre I du décret des 23 nov.-1er déc. 1790, concernant la contribution foncière, articles généraux, article 1.)

La suppression des privilèges pécuniaires, l'égalité de tous devant l'impôt, se trouve ainsi définitivement consacrée.

Nous avons déjà tracé, jusqu'à l'assemblée des notables de 1787, l'historique du mouvement d'opinion publique, précurseur de cette profonde transformation. Après la clôture de cette assemblée, pendant la période immédiatement antérieure à la Révolution, le mouvement s'accéléra et s'étendit, avec une intensité plus extraordinaire encore que durant les années précédentes. Il nous reste à exposer en détail cette phase de transition, pour aboutir à l'article premier de la loi du 1er décembre 1790, qui vient d'être cité.

Necker, rappelé au pouvoir le 26 août 1788, convoqua peu de temps après, le 5 octobre 1788, une seconde assemblée de notables. Celle-ci, composée des mêmes membres que sa devancière, devait s'occuper de travaux tout à fait différents.

1. La plupart des actes de l'ancien régime, déjà cités dans le chapitre IV, vont être, de nouveau, rappelés sommairement en regard des dispositions similaires de la loi de 1790, dont ils forment les précédents : cette répétition est inévitable ; elle servira, d'ailleurs, à mieux faire ressortir les liens qui unissent au passé la loi de 1790.

Elle n'avait plus pour mandat de trouver un remède aux difficultés financières; uniquement chargée de rechercher le meilleur mode de recrutement et de composition des prochains États généraux, elle pouvait s'abstenir absolument d'aborder le terrain des impôts. Cependant, un mouvement spontané porta chacun de ses bureaux à exprimer formellement, dans ses délibérations, sa renonciation à tout privilège pécuniaire.

« Le bureau a formé un vœu unanime, dit, à la fin de sa « séance, le bureau présidé par le comte d'Artois, pour que « les charges publiques soient réparties avec la plus juste « égalité, et soient supportées par tous les ordres. » (Procès-« verbal du 2e bureau, séance du 11 décembre 1788.)

Le bureau présidé par le maréchal de Broglie, en l'absence du duc d'Orléans, dit de même : « Les membres des « deux premiers ordres s'empressent d'exprimer ici, chacun « individuellement, que leur vœu le plus ardent est que les « États généraux fassent disparaître toute inégalité en ma-« tière de charges publiques. Ils adhèrent ici d'avance aux « délibérations que la nation assemblée pourra prendre à cet « effet », et, plus loin, il termine en exprimant « l'impa-« tience des membres du bureau de voir les ordres, auxquels « ils ont l'honneur d'appartenir, user de leur plus belle pré-« rogative en concourant, dans l'assemblée des États géné-« raux, à tout ce qui pourra établir la plus parfaite égalité « dans la répartition des subsides. » (Procès-verbal du 3e bureau, 10 déc. 1788.)

Le bureau, réuni sous la présidence du prince de Condé, s'exprime ainsi à son tour : « Déjà, l'année dernière, le zèle « de ce bureau pour la chose publique lui avait fait désirer « que les impôts et les charges pécuniaires fussent répar-« tis avec la plus parfaite égalité. Il renouvelle avec em-« pressement l'expression du même désir. » (Procès-verbal

du 4e bureau, 9 janvier 1789.) — « Nous avons terminé no-
« tre délibération, dit le 5e bureau, par renouveler le vœu,
« que l'assemblée des notables avait déjà formé en 1787,
« pour la répartition égale de toutes les charges publiques
« sur tous les ordres de l'État. »

Enfin le bureau présidé par le prince de Conty ajoute à ses délibérations un arrêté ainsi conçu : « Le bureau a ar-
« rêté d'adresser à Sa Majesté et à la nation, aussitôt qu'elle
« sera assemblée, son vœu unanime pour parvenir à un
« nouveau plan d'impositions qui soit également réparti sur
« tous les ordres de l'État, sans qu'aucun privilège person-
« nel puisse préjudicier à l'égalité parfaite entre toutes les
« classes de citoyens, en matière de contribution aux sub-
« sides de l'État. » (Procès-verbal du 6e bureau.)

Voilà bien des citations, dira-t-on ; mais comment les épargner lorsqu'il s'agit de faits aussi graves et aussi étranges ? Suffirait-il d'affirmer, sans en donner les preuves, que l'assemblée des notables de 1788 a renoncé, dans des termes formels, à ses privilèges pécuniaires ? Qui le croirait, s'il ne lisait les textes ? Cette assemblée de 1788 possède la plus mauvaise réputation ; tous les historiens qualifient ses membres d'esprits étroits et rétrogrades, aveuglément attachés à leurs prérogatives personnelles ? C'est, cependant, du sein de cette réunion de princes, de cardinaux, de ducs, de nobles de tout rang et de hauts fonctionnaires, si malheureusement inspirée dans ses conclusions politiques, que, en dehors même du programme de ses délibérations, part un cri unanime en faveur de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt.

Peu de temps après la séparation de l'assemblée des notables, au mois de décembre 1788, parurent deux écrits dont le retentissement fut considérable. D'abord le Mémoire des princes, signé par le comte d'Artois, frère du roi,

le prince de Condé, le duc de Bourbon, le duc d'Enghien et le prince de Conty : « Sire, l'État est en péril, une révo- « lution se prépare dans les principes de gouvernement ; « tout annonce, tout prouve un système d'insubordination « raisonné et le mépris des lois de l'État. »

D'après les princes, les menées et les prétentions du tiers état créaient cette funeste agitation : « Que le tiers « état, disaient-ils, se borne à solliciter la diminution des « impôts dont il peut être surchargé ; alors les deux « premiers ordres, reconnaissant dans le troisième des « concitoyens qui leur sont chers, pourront, par la géné- « rosité de leurs sentiments, renoncer aux prérogati- « ves qui ont pour objet un intérêt pécuniaire, et con- « sentir à supporter, dans la plus parfaite égalité, les « charges publiques. » Ils ajoutaient enfin : « Les princes « soussignés demandent à donner l'exemple de tous les sa- « crifices qui pourront contribuer au bien de l'État et à ci- « menter l'union des ordres qui le composent. » (Mémoire présenté au roi par les princes du sang, 1788.)

L'idée de la suppression des privilèges pécuniaires ne se trouve indiquée, dans ce document, que sous une forme dubitative et conditionnelle, qui contraste avec la précision des déclarations précédentes. L'abbé Morellet le fait très justement remarquer dans sa réfutation : « Ce n'est pas une « grâce que le tiers état sollicite, c'est une justice qu'il « faut lui rendre : il ne faut pas donner ce renoncement « comme l'effet de la générosité. » (Projet de réponse à un écrit répandu sous le titre de *Mémoire des Princes*, 21 décembre 1788.)

Mais, presque à la même époque, une autre publication, non moins importante, restituait aux vœux de la noblesse et du clergé leur véritable caractère de sincérité et de désintéressement sans réserves. Les pairs du royaume s'as-

semblèrent, le 20 décembre 1788, et voici le texte complet du résultat de leurs délibérations :

Sire, les pairs de votre royaume s'empressent de donner à Votre Majesté et à la nation une preuve de leur zèle pour la prospérité de l'État et de leur désir de cimenter l'union entre tous les ordres, et supplient Votre Majesté de recevoir le vœu solennel qu'ils portent au pied du trône de supporter tous les impôts et charges publiques, sans exceptions pécuniaires quelconques ; et ils ne doutent pas que ces sentiments ne fussent unanimement exprimés par tous les autres gentilshommes de votre royaume, s'ils se trouvaient réunis, pour en déposer l'hommage dans le sein de Votre Majesté. — Signé de tous les pairs (1). (Résultat de l'assemblée des pairs du 20 décembre 1788.)

Les pairs, on le sait, représentaient la plus haute et la plus ancienne noblesse, celle qui possédait des droits incontestables à diriger l'ordre tout entier dans ses résolutions importantes. Ils pouvaient dire, sans crainte d'être démentis, que tous les gentilshommes du royaume les suivaient. Leur acte de renonciation revêtait, en outre, la forme la plus catégorique et la plus solennelle : ils abandonnaient tous leurs privilèges pécuniaires. La lettre qu'ils adressèrent au roi, ainsi qu'un texte analogue intitulé : Résultat de l'assemblée des pairs, furent répandus dans tout le royaume et acquirent ainsi une publicité et une authenticité irrévocables. On s'étonne, dans ces conditions, que des his-

1. Les noms des pairs inscrits à l'Almanach royal de 1788 sont les suivants : M. de Talleyrand-Périgord, archevêque duc de Reims, M. de Sabran, évêque duc de Laon, M. de la Luzerne, évêque duc de Langres, M. de La Rochefoucauld, évêque comte de Beauvais, M. de Clermont-Tonnerre, évêque comte de Châlon, M. le duc d'Uzès, M. le duc d'Elbeuf, prince de Lambesc, M. le duc de Montbazon, prince de Rohan, M. le duc de la Trémouille, M. le duc de Sully, M. le duc de Luynes et de Chevreuse, M. le duc de Brissac, M. le maréchal duc de Richelieu, M. le duc de Rohan, M. le duc de Piney, duc de Luxembourg, M. le maréchal duc de Noailles, M. le duc de Charost, duc de Béthune-Charost, M. le duc d'Harcourt, M. le duc de Fitz-James, M. le duc de Chaulnes, M. le duc de La Rochefoucauld, M. le duc de Clermont-Tonnerre, M. le maréchal duc de Biron, M. le duc de Choiseul, M. le duc de Coigny, etc.

toriens, M. Thiers, par exemple, gardent le silence au sujet d'un acte aussi considérable. C'est en omettant de tels précédents, qu'on arrive à qualifier de « désintéressement *subit* » les résolutions de la nuit du 4 août.

Les chefs de la noblesse réunis à Paris ne donnaient pas seuls des preuves de leur renoncement aux anciens privilèges fiscaux. Les mêmes témoignages se produisaient simultanément sur toute la surface de la France. Il est facile, en parcourant les procès-verbaux des assemblées et des états provinciaux, de fournir la preuve de l'étendue de ce mouvement généreux.

En Bourgogne, « la noblesse a unanimement délibéré de « consentir de partager proportionnellement tous les im- « pôts qui seront accordés et réglés par les États généraux « de France. » (Discours prononcé par l'un de MM. les secrétaires de la noblesse, au nom de son ordre, à l'assemblée des députés du clergé, à la Sainte-Chapelle de Dijon, 27 décembre 1788.)

Pour confirmer cette renonciation, une déclaration explicite est répandue dans le public :

La noblesse de Bourgogne, après avoir déclaré avec loyauté qu'elle renonçait formellement à toute distinction pécuniaire, pour désabuser le peuple des fausses interprétations données à des intentions aussi pures, croit devoir déclarer de nouveau qu'elle s'est engagée à partager avec lui toutes les impositions présentes et à venir. — Signé, au nom de la noblesse, par le président de l'assemblée. (Déclaration de la noblesse de Bourgogne au peuple des villes et des campagnes.)

Dans le Roussillon, la noblesse ne s'exprime pas avec moins de franchise :

L'ordre de la noblesse de Roussillon assemblé, considérant que ses membres sont hommes et citoyens avant d'être nobles, a émis, par acclamation, le vœu solennel de supporter dans une parfaite égalité, en proportion de sa fortune, les impôts et contributions générales de la province sans aucune exemption pécuniaire. (Déclaration de la noblesse du Roussillon, Perpignan, 21 janvier 1789.)

L'assemblée des états du Dauphiné, tenue à Romans, décida que nul impôt ne pourrait être établi avant que les députés des États généraux l'aient octroyé, et que les subsides seraient répartis proportionnellement entre tous les citoyens. L'archevêque de Vienne, son président, résuma les délibérations en disant :

La concorde a été cimentée dans l'État par le renoncement généreux à la supériorité des suffrages et à toute exemption de contributions... Du centre aux extrémités de la province, l'influence est égale et la représentation uniforme. (Procès-verbal de l'assemblée générale des trois ordres de la province du Dauphiné, tenue dans la ville de Romans, par permission du roi. — Séance du 1er décembre 1788.)

Les états du Languedoc nommèrent, le 18 janvier 1788, une commission extraordinaire de huit membres « pour « l'amélioration de la répartition des vingtièmes, le retran- « chement des dépenses jugées les moins nécessaires, et la « plus équitable répartition des contributions publiques ». Cette commission aboutit à cette conclusion que la meilleure réforme des impôts consistait dans la suppression des privilèges. L'assemblée s'associa unanimement à ce vœu, et, le 29 janvier 1789, Mgr l'archevêque de Narbonne, président, ouvrit la séance par cette déclaration solennelle :

C'est avec une vraie satisfaction que je m'acquitte de l'honorable commission dont ont bien voulu me charger les membres des deux ordres réunis de l'église et de la noblesse. L'objet de cette commission est de faire connaître à l'assemblée qu'ils ont formé le vœu personnel d'être associés à toutes les impositions de la province, tant royales que locales, et qu'ils déposent ce vœu dans le sein paternel de Sa Majesté, à l'effet de recevoir son exécution par l'autorisation du souverain et par l'agrément des prochains États généraux du royaume. A quoi tous les membres ont adhéré individuellement et par acclamation. (Procès-verbaux des états du Languedoc, 90e volume in-f°. Séance du 29 janvier 1789.)

La déclaration de l'archevêque de Narbonne fut reproduite sous la forme d'une lettre au roi imprimée et distri-

buée dans toute la province. (Lettre des évêques, barons, vicaires généraux, etc., représentant l'ordre du clergé et de la noblesse de la province du Languedoc.)

Les cahiers, contenant les instructions des députés de la noblesse et du clergé aux États généraux, rédigés en mars et avril 1789, reproduisent d'une manière plus universelle, et, par conséquent, plus significative encore, les manifestations que nous venons de signaler.

Ces cahiers, composés tous à peu près à la même époque, dans chaque bailliage ou sénéchaussée, par la totalité des intéressés réunis en assemblée, au moment où leurs représentants allaient porter l'expression de leurs vœux aux États généraux, contiennent l'attestation d'une frappante unanimité de sentiments. Sans doute quelques-uns, par exception, restent muets sur le sujet qui nous occupe. On s'étonne de les rencontrer au milieu de la foule de tous ceux qui formulent énergiquement l'expression de leur renoncement. A chaque page de ce vaste recueil, la noblesse et le clergé rivalisent pour sacrifier leurs distinctions pécuniaires, leurs privilèges quelconques en matière de taxe, dans les termes les plus généreux :

La noblesse a déclaré qu'elle renonçait à toutes les exemptions dont elle a joui jusqu'à présent sur les contributions, et elle demande à contribuer avec tous les ordres de l'État à toutes les impositions qui seront déterminées. (Cahiers de la noblesse de Bar-sur-Seine.) — Notre noblesse offre de renoncer formellement à toute distinction pécuniaire et elle déclare s'engager à partager avec les deux autres ordres toutes, les impositions présentes et à venir. (Cahiers de doléances de la noblesse de Châlon-sur-Saône.)

Aucune arrière-pensée, aucune réticence n'atténue la sincérité de ces déclarations.

Le clergé ne se considère dans l'État que comme citoyen et enfant de la patrie ; il lui paraît donc juste de subvenir selon ses forces et facultés aux besoins de l'État et de concourir avec tous les autres citoyens à l'extinction de la dette nationale. Il abandonne toutes ses dis-

tinctions pécuniaires. (Cahiers de très respectueuses remontrances, plaintes et doléances du clergé du bailliage de Toul.) — La noblesse ne veut, ni au présent ni pour l'avenir, aucun privilège pécuniaire. (Cahier de doléances et supplications de l'ordre de la noblesse de la Flandre maritime, assemblée à Bailleul.)

Le clergé du bailliage de Caen, voulant partager comme les autres citoyens les charges publiques, consent que l'impôt, sous quelque dénomination qu'il puisse être établi et quel qu'en soit l'objet, pèse désormais également sur tous les citoyens. (Cahier du clergé du bailliage de Caen.)

Le clergé du bailliage de Blois déclare qu'à l'avenir il veut supporter les mêmes impôts que tous les sujets du Roi. (Cahiers de doléances du clergé du bailliage de Blois et de celui secondaire de Romorantin.)

La noblesse du bailliage de Blois se croit obligée de mettre aux pieds de la nation toutes les exemptions pécuniaires dont elle a joui, ou pu jouir jusqu'à présent. (Instructions données par la noblesse du bailliage de Blois à ses députés.)

Que toutes les propriétés foncières soient imposées sans distinction, renonçant pour notre part à toute exemption ou privilège contraires. (Cahier général des doléances, plaintes et remontrances du clergé séculier et régulier du bailliage royal d'Avesnes.)

L'ordre de la noblesse du bailliage de Chartres forme le vœu unanime de voir substituer aux impôts distinctifs des ordres, des subsides communs également répartis sur toutes les propriétés, sans égard à la qualité des citoyens. Il a décidé unanimement d'inviter le clergé à faire le même hommage au bien public, ne doutant pas qu'il n'y adhère avec empressement. (Cahier des pouvoirs et instructions de l'ordre de la noblesse du bailliage de Chartres.) — Le clergé de Chartres, répondant à l'invitation de la noblesse, reconnaît qu'il doit désormais contribuer aux charges de l'État dans la même proportion et de la même manière que les citoyens des deux autres ordres. (Assemblée générale de l'ordre ecclésiastique à Chartres.)

Ces citations, fussent-elles les seules qu'on pût extraire de la collection des cahiers des États généraux, constitueraient déjà, il faut l'avouer, un remarquable indice. Mais, si des provinces de l'Est et du Nord, où nous avons puisé exclusivement jusqu'ici, nous passons au Centre et au Midi, l'expression des mêmes sentiments se retrouve, par une étonnante connexité, formulée dans les mêmes termes :

Les députés s'occuperont à régler les subsides que la noblesse, par un concours généreux, patriotique, fraternel et unanime, s'est déter-

minée à supporter également avec les deux autres ordres de l'État. (Cahier général de l'ordre de la noblesse du Berry, art. 9. — Chambre de la noblesse réunie à Bourges, le 28 mars 1789.) — Le clergé de la sénéchaussée de Toulouse donne pouvoir à ses députés de consentir, en son nom aux États généraux tous les impôts, tant royaux que provinciaux et locaux, comme les autres sujets du Roi, renonçant à tous les privilèges qui ont pour objet des exemptions pécuniaires. (Doléances, remontrances et instructions de la sénéchaussée de Toulouse.) — Le clergé consent à être imposé en raison de ses facultés et dans une juste et exacte proportion avec tous les ordres de citoyens. (Cahier du clergé de la Guyenne.) — Que tous les impôts royaux, provinciaux et locaux soient également supportés et répartis de la même manière sur les citoyens de toutes les classes, et sur toute espèce de biens, notamment sur les biens nobles, sans distinction d'ordres, de privilèges, ni de formes dans les contributions et la répartition. (Mandat et instruction de l'ordre de la noblesse de la sénéchaussée de Beaucaire et de Nismes, à ses députés aux prochains États généraux.)

La chambre charge ses députés de consentir à ce que les biens ecclésiastiques supportent toutes les impositions royales, provinciales et locales proportionnellement, sans exemption pécuniaire quelconque. (Délibération de la chambre du clergé de la sénéchausée de Nismes.)

Le clergé du bailliage de Besançon renonce à tous les privilèges pécuniaires, et demande que, pour l'également de l'imposition, les rôles soient communs aux trois ordres. (Cahier des pouvoirs et instructions donnés aux députés du bailliage de Besançon.)

L'assemblée charge spécialement ses députés de substituer aux impôts qui existent actuellement des subsides qui soient répartis avec égalité entre tous les citoyens de tous les ordres. (Cahier de la noblesse du bailliage de Touraine.)

La noblesse du bailliage veut déclarer avant tout aux États généraux que son intention est que l'impôt soit généralement et également réparti sur tous les individus des trois ordres. (Cahiers, pouvoirs et instructions des députés de l'ordre de la noblesse de Nemours, etc.)

Quel immense travail latent révèle cette explosion universelle! Une idée commune de sacrifice rassemble les privilégiés épars sur tous les points du territoire, et leur dicte, dans des termes presque partout identiques, la résolution d'abandonner définitivement leurs exemptions pécuniaires. Dès ce moment, la suppression de ces exemptions peut être considérée comme un fait accompli. Les députés de la noblesse et du clergé possèdent, en effet,

des instructions formelles, un mandat impératif, qu'ils doivent remplir par leurs votes, dans le sein des États généraux.

Le discours d'inauguration, prononcé par le roi, le 5 mai 1789, constate expressément cette situation : « Je vois avec sensibilité, dit-il, que ma confiance a déjà été justifiée par « les dispositions que les deux premiers ordres ont mon- « trées à renoncer à leurs privilèges pécuniaires. »

Après le roi, le garde des sceaux, M. de Barentin, insiste plus longuement : « Puisque l'impôt, dit-il, est une dette « commune de tous les citoyens, une espèce de dédomma- « gement et le prix des avantages que la société leur procure, « il est juste que la noblesse et le clergé en partagent le far- « deau. Pénétrés de cette vérité, on les a vus presque dans « tous les bailliages donner avec empressement un témoi- « gnage honorable de leur désintéressement et de leur pa- « triotisme, et il leur tarde de se voir réunis, pour que ces « délibérations, qui jusqu'ici n'ont pu être que partielles, « acquièrent ce degré de généralité, qui, en les consoli- « dant, fixera leur stabilité. » (Discours du garde des sceaux à l'ouverture des États généraux, 5 mai 1789.)

Enfin Necker, directeur général des finances, prenant à son tour la parole, dans la même séance, ne manque pas de signaler un fait qui concorde si bien avec ses propres sentiments : « L'égalité des répartitions entre les contri- « buables, dit-il, est sollicitée depuis longtemps par la « plus nombreuse partie de la nation. Les deux ordres « privilégiés ont déjà fait éclater, de toutes parts, les sen- « timents de justice et d'équité qui les animent, et le pro- « jet qu'ils ont formé de renoncer volontairement aux « avantages pécuniaires dont ils jouissent. » (Rapport de M. le directeur général des finances fait par ordre du roi à la séance d'ouverture des États généraux, 5 mai 1789.)

De ce long exposé se dégage la preuve irréfragable qu'à l'ouverture des États généraux, longtemps même avant ce jour, la suppression des privilèges fiscaux était un fait accompli, dans l'esprit même de ceux qui les détenaient. Les décrets rendus postérieurement par l'assemblée nationale ne créèrent pas, sur ce point, une situation nouvelle ; ils sanctionnèrent des principes, adoptés d'avance par tous les ordres, et dont la mise en application devenait inévitable. La loi du 26 septembre 1789 (1), et celle qui suivit la nuit du 4 août (2), répétèrent simplement les formules énoncées et rédigées déjà par les deux ordres privilégiés.

La loi du 1er décembre 1790, sur la contribution foncière, en reproduisit, à son tour, les termes. Son article premier, auquel nous revenons, se rattache donc, par une succession directe, à de nombreux et anciens précédents, et consacre expressément les délibérations des assemblées provinciales, celles des notables de 1787 et 1788, la déclaration des pairs du royaume, les résolutions de la noblesse et du clergé dans les divers conseils provinciaux, enfin les cahiers des bailliages et sénéchaussées rédigés pour les États généraux.

## II

La seconde idée fiscale inscrite dans la loi du 1er décembre 1790 concerne l'incidence de l'impôt sur le *revenu net* des propriétés foncières. L'article précédent contenait déjà

1. Il n'y aura plus qu'un seul et même rôle d'imposition pour tous les contribuables, sans aucune distinction ni pour les personnes ni pour les biens (art. 6 du décret du 26-27 septembre 1789).

2. Les privilèges pécuniaires ou réels en matière de subsides sont abolis à jamais ; la perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme (article 9 du décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789).

ces mots : « En raison de leur revenu net » ; l'article 2 complète l'indication en définissant ce qu'il faut entendre par *revenu net*.

« Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son pro-
« priétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de
« culture, semences, récolte et entretien. »

Enfin l'article 3 ajoute : « Le revenu imposable est le re-
« venu nèt moyen, calculé sur un nombre d'années déter-
« miné. » (Articles 2 et 3 du titre I de la loi du 1er décembre 1790, concernant la contribution foncière (1).

L'honneur d'avoir rédigé ces définitions appartient incontestablement à l'assemblée constituante. Jusqu'alors aucun texte n'avait revêtu cette forme précise et dogmatique. Mais, sans diminuer le mérite de l'assemblée constituante, on peut rechercher dans le passé l'origine très directe des idées relatives au revenu net.

L'école des économistes s'était attachée, avec un soin particulier, à démontrer l'importance de la distinction du produit net et du produit brut de la terre au point de vue fiscal. Cette école exerça, comme on le sait, au XVIIIe siècle, une influence prépondérante dans les questions de finances. Après la chute du système de Law, à la suite des dures leçons qu'infligea sa liquidation désastreuse, la faveur publique sanctionna rapidement une doctrine préconisant la prééminence des biens fonciers sur toutes les autres richesses, déclarant que l'agriculture seule constituait un travail productif, qu'en dehors d'elle tout effort demeurait stérile. A ce sentiment de réaction, se joignit la juste appréciation du désintéressement et de l'ardent amour du bien public dont les physiocrates étaient animés.

1. La loi du 3 frimaire an VII, article 3, reproduit exactement ce texte.

De ce long exposé se dégage la preuve irréfragable qu'à l'ouverture des États généraux, longtemps même avant ce jour, la suppression des privilèges fiscaux était un fait accompli, dans l'esprit même de ceux qui les détenaient. Les décrets rendus postérieurement par l'assemblée nationale ne créèrent pas, sur ce point, une situation nouvelle; ils sanctionnèrent des principes, adoptés d'avance par tous les ordres, et dont la mise en application devenait inévitable. La loi du 26 septembre 1789 (1), et celle qui suivit la nuit du 4 août (2), répétèrent simplement les formules énoncées et rédigées déjà par les deux ordres privilégiés.

La loi du 1er décembre 1790, sur la contribution foncière, en reproduisit, à son tour, les termes. Son article premier, auquel nous revenons, se rattache donc, par une succession directe, à de nombreux et anciens précédents, et consacre expressément les délibérations des assemblées provinciales, celles des notables de 1787 et 1788, la déclaration des pairs du royaume, les résolutions de la noblesse et du clergé dans les divers conseils provinciaux, enfin les cahiers des bailliages et sénéchaussées rédigés pour les États généraux.

## II

La seconde idée fiscale inscrite dans la loi du 1er décembre 1790 concerne l'incidence de l'impôt sur le *revenu net* des propriétés foncières. L'article précédent contenait déjà

1. Il n'y aura plus qu'un seul et même rôle d'imposition pour tous les contribuables, sans aucune distinction ni pour les personnes ni pour les biens (art. 6 du décret du 26-27 septembre 1789).

2. Les privilèges pécuniaires ou réels en matière de subsides sont abolis à jamais; la perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme (article 9 du décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789).

ces mots : « En raison de leur revenu net » ; l'article 2 complète l'indication en définissant ce qu'il faut entendre par *revenu net*.

« Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son pro-
« priétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de
« culture, semences, récolte et entretien. »

Enfin l'article 3 ajoute : « Le revenu imposable est le re-
« venu net moyen, calculé sur un nombre d'années déter-
« miné. » (Articles 2 et 3 du titre I de la loi du 1er décembre 1790, concernant la contribution foncière (1).

L'honneur d'avoir rédigé ces définitions appartient incontestablement à l'assemblée constituante. Jusqu'alors aucun texte n'avait revêtu cette forme précise et dogmatique. Mais, sans diminuer le mérite de l'assemblée constituante, on peut rechercher dans le passé l'origine très directe des idées relatives au revenu net.

L'école des économistes s'était attachée, avec un soin particulier, à démontrer l'importance de la distinction du produit net et du produit brut de la terre au point de vue fiscal. Cette école exerça, comme on le sait, au XVIIIe siècle, une influence prépondérante dans les questions de finances. Après la chute du système de Law, à la suite des dures leçons qu'infligea sa liquidation désastreuse, la faveur publique sanctionna rapidement une doctrine préconisant la prééminence des biens fonciers sur toutes les autres richesses, déclarant que l'agriculture seule constituait un travail productif, qu'en dehors d'elle tout effort demeurait stérile. A ce sentiment de réaction, se joignit la juste appréciation du désintéressement et de l'ardent amour du bien public dont les physiocrates étaient animés.

1. La loi du 3 frimaire an VII, article 3, reproduit exactement ce texte.

Tous les abus trouvaient en eux de sincères adversaires. Entre leurs mains, les plaintes du public acquéraient une forme scientifique.

Aussi les ouvrages de Quesnay, fondateur et chef de la secte des économistes, obtinrent-ils une vogue considérable, malgré l'obscurité sentencieuse de leur rédaction, qui les rend à peu près illisibles aujourd'hui. Le Tableau économique, par exemple, fut imprimé dans le palais même de Versailles, et le roi Louis XV en tira la première épreuve. Rien n'égale la concision et l'aridité de ce résumé des phénomènes de la distribution des richesses. On l'a défini justement l'arbre généalogique de la circulation, tant il est hérissé d'accolades. Précisément en raison de son obscurité, les disciples de Quesnay s'attachèrent à l'expliquer et à le commenter. Le marquis de Mirabeau, par un excès contraire, le noya dans ses propres développements. Du Pont de Nemours en tira meilleur parti dans le livre de la *Physiocratie*. Enfin l'abbé Baudeau, pour satisfaire à l'engouement universel, le mit à la portée des dames : « Vous me demandez, Madame, une explica-« tion du fameux Tableau économique. Je vais vous la « donner la plus claire qu'il me sera possible. » (Journal *les Éphémérides*, *1770*.)

Quesnay possédait, par sa parole et par ses relations, une autorité infiniment supérieure à celle que ses écrits paraissent justifier. Il savait expliquer, persuader, dominer ses auditeurs ; ses entretiens, beaucoup plus que ses livres, formèrent ses disciples. Il faut ajouter, d'ailleurs, que la science économique ouvrait alors son premier sillon et posait des jalons dans un domaine absolument nouveau. Plus tard, ceux qui n'eurent point à se préoccuper de l'établissement des premiers principes, donneront à leurs idées plus de développements, et plus de souplesse à leur style.

Quoi qu'il en soit, le Tableau économique dégageait, avec un soin particulier, le produit net du produit brut de la terre. Ce produit net de la terre formait le point central du nouveau système ; car, d'après Quesnay, il compose le seul revenu effectif des différentes classes de la société : en dehors de lui, tout travail reste stérile ; la classe des artisans et celle des cultivateurs ne trouvent dans leur métier qu'un salaire et des moyens d'existence ; celle des propriétaires seule recueille un revenu réel, résultant de la puissance créatrice de la terre. « Ce produit net, seul « profit nouveau, revenant tous les ans à la société et « servant à son entretien, est représenté par le loyer des « fermes, par le fermage que l'on paye aux propriétaires « des terres : c'est par les mains de ces derniers (toujours « suivant les anciens économistes) que le revenu annuel « se répand dans toutes les classes de la société. » (J.-B. Say, *Cours d'économie politique,* 2e partie, ch. II.)

La conséquence de cette théorie, au point de vue fiscal, conduit logiquement à faire peser tout le poids de l'impôt sur le produit net de la terre, puisque là seulement existe un revenu réel et disponible. Quesnay en déduit la formule suivante dans ses maximes générales de gouvernement : « que l'impôt soit établi immédiatement sur le « produit net des biens-fonds ». (*Maximes générales, ou gouvernement économique d'un royaume agricole,* par Quesnay.) Turgot, son disciple, développa cette rédaction trop concise. « M. Quesnay », dit-il, dans son plan d'un mémoire sur les impositions, « a, le premier, fixé la juste idée du revenu « en apprenant à distinguer le produit brut du produit « net. Le vrai revenu est la part du propriétaire au delà de « celle du cultivateur. Toute autre idée du revenu est « illusoire. Or, il est évident que c'est ce revenu seul que « l'impôt peut partager. Puisqu'il est une fois démon-

« tré que l'impôt doit respecter la part du cultivateur, il « faut, par une conséquence nécessaire, qu'il soit payé par « le propriétaire. » (Turgot, *Plan d'un mémoire sur les impositions*, 1764.)

L'impôt frappant les seuls biens fonciers, et, dans le produit de ces biens, recherchant uniquement la partie désignée sous le nom de produit net, telle est donc la théorie fiscale des physiocrates. Après Turgot, les commentateurs de Quesnay poursuivent et accentuent cette idée, et elle devient entre leurs mains exclusive et absolue. Un des derniers physiocrates, non moins savant que ses prédécesseurs, mais plus entier en raison de l'habitude de l'école de ne plus rencontrer de contradicteurs, Le Trosne, déduit, dans une série de paragraphes numérotés, les axiomes suivants, indiscutables selon lui, auxquels il attribue une « évidence physique » : « 31° Comme le *produit* « *net* de la culture, qui est la seule partie disponible, ap- « partient de droit aux propriétaires, c'est d'eux que le « Souverain doit recevoir la portion nécessaire à la chose « publique. » — « 34° Il n'y a donc d'impôt régulier que « celui qui est assis sur le produit net de la culture, et « exigé des propriétaires. » — « 35° Tout autre impôt est « irrégulier, car il est hors de sa base naturelle », etc. (*L'administration provinciale et la réforme de l'impôt*, Le Trosne, 1788.)

La théorie du *produit net* de la terre, à l'époque de la Révolution, constituait ainsi un sujet traité et approfondi à satiété, depuis 20 ou 25 ans, par les économistes. La formule en figurait déjà dans les actes et dans les délibérations de l'assemblée des notables et des assemblées provinciales. L'assemblée constituante la fixa dans la législation par les articles 2 et 3 de la loi de 1790.

Du reste, il suffit d'examiner, avec quelque attention, le

texte des articles en question pour reconnaître que l'inspiration théorique de l'école a pu seule aveugler leurs rédacteurs au point d'y faire insérer les dispositions suivantes, absolument inexécutables dans la pratique.

La méthode tracée dans les articles 2 et 3 de la loi de 1790, et dans leur commentaire officiel, — l'instruction de l'assemblée nationale, — débute, en effet, par prescrire de déterminer le produit brut de chaque champ, c'est-à-dire d'évaluer la totalité de ses produits directs ou accessoires, vendus, consommés ou conservés. Ce premier travail offrirait déjà de grandes complications, des difficultés presque insurmontables. Mais il faut, ensuite, déduire du revenu brut les frais de culture, semences et entretien. Ici commencent les véritables impossibilités. D'après l'instruction de l'assemblée nationale, « les frais de culture sont très multiples et peu faciles à calculer en détail. On peut seulement dire qu'il faut y comprendre les « objets suivants : l'intérêt de toutes les avances premières « nécessaires pour l'exploitation, l'entretien des bâtiments, « celui des instruments aratoires, tels que charrues, voitures, etc. ; l'entretien et l'équipement des animaux qui « servent à la culture ; il faut encore déduire les renouvellements d'engrais, le salaire des ouvriers, les salaires « ou bénéfices du cultivateur qui partage et dirige leurs « travaux, etc., etc. » (Instruction de l'assemblée nationale, « décembre 1790.)

De bonne foi, qui dressera une telle statistique ? Pour établir, par exemple, « l'intérêt de toutes les avances premières », il devient indispensable de commencer par évaluer le capital de ces avances, c'est-à-dire d'estimer la valeur des bestiaux, des engrais, des instruments, du fonds de roulement, des terrains, des bâtiments, etc. ; puis il faut assigner à cette valeur capitale un taux arbitraire

d'intérêt, compliqué d'un taux supplémentaire afférent la dépréciation annuelle et au dépérissement des bâtiments, des troupeaux, etc. Quel répartiteur se chargera de cette supputation ? Jusqu'ici nous n'avons encore parlé que des premières lignes du paragraphe relatif aux frais de culture. L'instruction développe une série de prescriptions analogues en ce qui concerne les frais de semences, récolte et entretien ; nous n'en poursuivrons pas la citation.

Le cultivateur le mieux intentionné, prenant la plume pour son propre compte, n'établirait certainement pas un pareil inventaire, pour l'année même la plus récente. Mais ce n'est pas seulement le revenu de la dernière année qu'il s'agit de connaître par les procédés qui viennent d'être indiqués, c'est celui de chacune des quinze années antérieures : « Le revenu imposable de chaque propriété « sera évalué eu égard au produit net moyen pendant une « période de quinze années, sans égard à l'espèce de fruits « dont elle est chargée dans l'année. » (Idem.)

Ainsi, les calculs, jugés impraticables pour une seule année, la plus récente, doivent être repris pour chacune des quinze années antérieures. La mémoire personnelle de l'exploitant le mieux renseigné réussira-t-elle à reconstituer, année par année, les articles de son propre bilan depuis quinze ans ? Dans tous les cas, nul répartiteur ne remplira jamais les colonnes de ce tableau rétrospectif.

Voilà cependant, en résumé, ce que prescrivaient textuellement la loi et les instructions de l'assemblée nationale. La seule conception d'une entreprise aussi invraisemblable prouve bien que l'assemblée, en cette circonstance, fit passer aveuglément dans le corps de ses décrets, la théorie des livres des physiocrates, sans se préoccuper de l'adapter au rôle pratique qu'elle allait avoir à remplir.

L'assemblée cependant avait au bout de sa plume une expression aussi exacte et beaucoup plus appropriée que celle de « produit net ». Ce sont les mots « valeur locative ». La détermination de la valeur locative d'une terre est une estimation habituelle que tous les cultivateurs sont aptes à faire. Elle comprend implicitement la moyenne des années antérieures dans leur plus exacte proportion. Elle résume, dans un seul chiffre, obtenu expérimentalement, le résultat auquel la formule scientifique n'aboutit qu'à la suite de longs détours.

Aussi, l'instruction de l'assemblée nationale, après avoir développé, comme nous venons de le citer, un système conforme aux principes de la loi, y substitua-t-elle, en terminant, la simple appréciation de la valeur locative.

« Il n'est pas nécessaire, dit d'abord l'instruction, de faire « toujours le calcul détaillé et difficile des déductions sur « la récolte de chaque propriété : ce serait une chose im- « praticable, par exemple, que de déterminer ce que les « divers frais d'exploitation peuvent coûter pour chaque ar- « pent en particulier. Mais après avoir fait ce calcul pour « deux ou trois cents arpents, on répartit la somme que « l'on aura trouvée sur chacun de ces arpents. »

Déjà cette première concession atténue les difficultés résultant de l'exécution textuelle de la loi : il suffit maintenant d'opérer *grosso modo* sur 200 ou 300 arpents ; mais bientôt l'instruction arrive au but : « Une « grande connaissance des récoltes que donnent ces terri- « toires, dit-elle en terminant, des avances et des frais « qu'elles exigent, peut suppléer amplement à tous ces cal- « culs, — ainsi que le prouve l'expérience presque toujours « sûre de ceux qui prennent ou donnent à bail des proprié- « tés territoriales. — Il faudra que chaque estimateur se « dise en lui-même : « Si j'étais propriétaire de ce bien, je

« pourrais trouver à l'affermer raisonnablement *tant*. Si j'é- « tais dans le cas d'en être fermier, je pourrais en rendre « la somme de..... »

Voilà donc tous les détours compliqués et inutiles du début abandonnés, et la véritable base d'estimation indiquée et nommée « valeur locative », mot que la loi s'abstient de prononcer, le seul cependant qui ait survécu dans la pratique. Toutes les explications antérieures concernant l'établissement du produit brut, les déductions diverses pour aboutir au produit net, etc., demeureront désormais à l'état de souvenir doctrinal. Aucun répartiteur n'a songé, et ne songera jamais, à mettre en action le mécanisme inextricable des articles 2 et 3 de la loi du 1er décembre 1790.

Au sujet de l'article 4, on se souvient avoir vu Necker compter, parmi ses plus importantes réformes, la fixité qu'il donna au contingent de la taille. En 1787, le projet de subvention territoriale soumis à l'assemblée des notables consacra cette conquête, et stipula que la contribution territoriale serait et demeurerait fixée annuellement à une somme déterminée, celle de 80 millions. Tels sont les précédents, développés dans les chapitres antérieurs, dont l'assemblée constituante s'inspira pour inscrire dans la loi de 1790 : « La contribution foncière « sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuelle- « ment par chaque législature. » (Article 4.)

L'article 5 adopta expressément le mode de payement en argent. Le débat poursuivi depuis le commencement du siècle entre le payement en argent et le payement en nature, avait été tranché définitivement par l'assemblée des notables de 1787, en faveur du payement en argent. (Édit d'août 1787.) L'assemblée constituante ratifia cette déter-

mination : « Elle sera perçue en argent », dit l'article 5 de la loi du 1er décembre 1790.

Nous verrons bientôt la Convention rétablir le payement en nature.

## III

Les cinq articles qui viennent d'être cités composent les dispositions générales de la loi organique de la contribution foncière.

Le titre II, entrant dans les détails de l'exécution, s'occupe de la confection des états de sections et des matrices des rôles.

Sous l'ancien régime, les assemblées provinciales s'étaient efforcées de remplacer les collecteurs, — c'est-à-dire les contribuables eux-mêmes, chargés tour à tour de la confection des rôles, — par des préposés officiels, véritables fonctionnaires dépendant du gouvernement. Sur beaucoup de points, le changement avait été réalisé à la satisfaction générale, et on devait croire que les États généraux étendraient ce progrès au pays tout entier. Il n'en fut rien cependant. La loi du 1er décembre 1790, que nous examinons, impose de nouveau à des commissions d'habitants de la commune, membres du conseil municipal et autres contribuables, la charge de former les états indicatifs de toutes les propriétés, et d'y inscrire l'évaluation du revenu de chacune d'elles. Elle confie la confection des matrices aux officiers municipaux, la surveillance et l'expédition des rôles aux directoires de districts (1). L'o-

1. Les directoires de district se composaient de particuliers élus pour administrer d'une manière permanente le district, c'est-à-dire l'arrondissement. Ils étaient nommés par leurs collègues du conseil de district. (Loi du 22 janvier 1790.)

pération se trouve ainsi remise tout entière aux contribuables eux-mêmes ou à leurs représentants électifs, comme elle l'était autrefois aux collecteurs. (Titre II, art. 2 et 20.)

Une raison politique, d'un ordre secondaire, entraînait ainsi le législateur vers ce but opposé aux vœux du pays, contrairement aux efforts réalisés par les assemblées provinciales, et aux tendances de tous les esprits réformateurs. L'assemblée nationale avait proclamé, le 14 décembre 1790, dans un décret relatif à la constitution des municipalités, que « la répartition des contributions entre les « citoyens dont la communauté est composée, forme une « fonction essentielle des corps municipaux ». (Article 51 du décret relatif à la constitution des municipalités.) La loi du 22 janvier 1790 répéta que les administrations élues des départements auront pour fonctions : « d'ordon- « ner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, « les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribua- « bles de chaque municipalité, de régler et de surveiller « tout ce qui concerne, tant la perception et le versement « du produit de ces contributions, que le service et les fonc- « tions des agents qui en seront chargés ». (Article 1er, section III du décret relatif à la constitution des assemblées administratives.)

D'après ces théories devenues constitutionnelles, le travail de la répartition et de l'assiette des contributions directes appartint intégralement aux pouvoirs locaux. On eût dit qu'aucune expérience antérieure n'avait été faite, et que la Révolution opérait une conquête en restituant aux municipalités le travail de la confection des rôles : c'était de tous points l'inverse ; la véritable conquête eût consisté dans la continuation de l'œuvre de Necker et des assemblées provinciales, c'est-à-dire dans l'attribution à des agents de l'administration centrale d'une tâche re-

connue insupportable pour les contribuables. Mais la loi relative à la contribution foncière s'inclina devant les prescriptions politiques insérées dans la constitution. Nous constaterons plus loin les conséquences funestes de cette condescendance.

Les fonctions des officiers municipaux et des contribuables qui leur étaient adjoints consistaient, d'après letitre II, d'abord dans la formation du cadastre. Le mot *cadastre* est ici tout à fait impropre, car la loi de 1790 n'organisa aucune espèce de cadastre, dans le sens vrai du terme : il importe de remarquer, provisoirement ici, cette lacune considérable, sur laquelle nous reviendrons plus loin, en traitant de la suite donnée à la loi de 1790 sous la Révolution.

L'ancien régime laissait cependant de nombreux et excellents exemples à cet égard. La plupart des orateurs qui participèrent à la discussion de la loi de 1790 rappellent eux-mêmes et décrivent les cadastres exécutés dans un grand nombre de pays d'états. (Vernier, 6 octobre 1790, Montcalm-Gozon, 13 octobre 1790.) « Les départements, dit La « Rochefoucauld, pourront se servir provisoirement de « leur cadastre pour répartir leur part contributive. » (11 octobre 1790.) Les pays de l'ancienne France ainsi désignés comme dotés d'un cadastre se composaient spécialement de la Provence, du Languedoc, de la Bretagne, de la Guyenne, de l'Artois, de la Flandre, de l'Alsace, de la Corse, du Dauphiné. Gaudin, duc de Gaëte, en 1818, fournit les mêmes renseignements : « Les administrations provinciales, ajoute-t-il, « qui n'ont existé qu'un moment avant 1789, avaient égale- « ment fait du cadastre l'objet de leur premier soin. » (*Mémoire sur le cadastre*, par le duc de Gaëte, 1818.)

L'assemblée constituante, à la suite de ces entreprises, n'hésita pas à reconnaître officiellement la nécessité d'un

cadastre général : elle proclama même d'autant plus haut cette nécessité qu'elle devait se contenter, à cet égard, d'une manifestation théorique. Un de ses membres, Ramel Nogaret, eut l'illusion d'affirmer que « peu de projets peu- « vent être d'une exécution plus facile » que celle d'un cadastre général. Il établissait, en imagination, un cadastre dans chaque commune, groupait les allivrements communaux par canton et par département, puis formait avec l'ensemble de ces renseignements un répertoire exact de la fortune territoriale de la France « sur lequel les législa- « teurs feront le partage des sommes à imposer sur les « terres ». (Opinion de Ramel Nogaret sur les impositions, 23 septembre 1790.) Ramel Nogaret, devenu plus tard ministre des finances sous le Directoire, apprit alors, à ses dépens, à tenir compte des obstacles de la pratique.

Le seul cadastre, dont s'occupe la loi de 1790, consiste dans l'établissement de relevés dressés sans arpentage, ni plan, indiquant uniquement la situation et la contenance approximative des propriétés individuelles, avec l'évaluation de leur revenu. Ces relevés ressemblaient de loin à ceux que les assemblées du Berry, de la Haute-Guyenne, de la Champagne et de l'Ile-de-France avaient imaginés. Ils étaient inférieurs à ceux que le Dauphiné, la Bourgogne, l'Alsace, la Flandre, le Languedoc, la Provence, la Guyenne, le Quercy, l'Artois se trouvaient en mesure de dresser au moyen du véritable cadastre exécuté à leurs frais. Le procédé adopté par le titre II de la loi du 1er décembre 1790 pour régler les bases de la répartition n'a donc ni le mérite de la nouveauté, ni même celui de la mise en œuvre intelligente des systèmes déjà expérimentés.

Les officiers municipaux devaient, d'après son texte, dresser d'abord un tableau indicatif du nom des différentes divisions du territoire de la commune. « Ces divisions s'ap-

« pelleront sections dans les villes et dans les campagnes. » Pourquoi prescrire de publier au prône le détail in extenso de cette répartition du territoire en sections ? Il est difficile de le comprendre, car le mode de sectionnement importait fort peu aux contribuables ; les commissaires seuls avaient intérêt à le connaître pour régler l'ordre intérieur de leurs propres travaux. Leur visite commençait par le côté du levant ; de là ils allaient à l'ouest, et faisaient le tour de la section, en terminant par le centre. Ces détails ont été vantés sans beaucoup de réflexion, car ils n'ajoutent rien à la valeur intrinsèque du travail. Au fond, il ne s'agissait que d'une tournée très rapide, et nécessairement superficielle, dans laquelle les renseignements recueillis ne possédaient qu'une autorité très contestable. Aussi, ce relevé des commissaires une fois terminé, devenait-il nécessaire de demander, à nouveau, à tous les propriétaires la déclaration de la nature et de la contenance de leurs différentes propriétés. Ces déclarations, survenant après les opérations précédentes, ne pouvaient plus être utilisées qu'à titre de contrôle. Et rien n'était plus compliqué que ce contrôle à établir entre les renseignements relevés sur le terrain, dans l'ordre des sections, et les énonciations fournies en bloc par les propriétaires, sur une seule liste, sans indication de section. L'instruction rédigée par l'assemblée nationale entre dans les plus minutieuses recommandations, au sujet du rapprochement de ces éléments, et ordonne la confection de tout un système de fiches et de feuilles de renvoi, afin de retrouver les biens que le même contribuable possède dans plusieurs sections.

Le travail, arrivé à ce point, ne fournissait encore que l'indication de la nature et de la contenance des propriétés comprises dans le périmètre de chacune des sections. Si,

au moins, ces premiers documents avaient présenté une exactitude absolue, ils eussent pu servir de base aux opérations à venir.

Mais l'exactitude obtenue ne dépassait pas, comme nous l'avons dit, celle que des déclarations intéressées et des redressements approximatifs pouvaient fournir (1).

Restait la partie la plus délicate : l'évaluation des revenus des propriétés individuelles. A qui la loi de 1790 confie-t-elle cette tâche? Toujours à ces mêmes officiers municipaux, assistés de quelques contribuables, que nous avons vus opérer jusqu'ici. Eux seuls, encore, sont chargés du soin de procéder aux évaluations. L'article 5 du titre II leur prescrit textuellement d'agir « en leur âme et conscience ». L'instruction ajoute : « Cette opération exige, de « la part de ceux que la confiance de leurs concitoyens en « aura chargés, un désintéressement et une impartialité qui « leur fassent en quelque sorte méconnaître quel est le « possesseur de la propriété dont ils évaluent le revenu. »

Le ton de ces recommandations indique quel libre champ se trouve ouvert à l'arbitraire des évaluations. La puissance de la loi est bien compromise lorsqu'elle s'adresse, sans autre recours, aux sentiments intimes des agents d'exécution. Les anciens collecteurs, aussi, devaient asseoir les cotes « en leur âme et conscience », et l'on a vu quel compte ils tenaient de cette prescription morale. L'assemblée nationale, à l'exemple de l'ancien code des

1. Le ministre des finances Gaudin rappelle, à ce sujet, dans ses mémoires, qu'en 1817, la confection du cadastre, dans un seul canton de Seine-et-Oise (d'après les déclarations du M[is] de Bizemont, député), fit retrouver 2.570 hectares, *qui n'avaient pas été imposés depuis vingt ans*. Ces découvertes, dit Gaudin, se multiplient chaque année dans les cantons soumis au cadastre, et prouveraient, *s'il en était encore besoin*, à quel point *les opérations de 1790* avaient été défectueuses sous le rapport des contenances, *indépendamment de tous les vices qui s'étaient glissés dans les évaluations*. (*Mémoires* du duc de Gaëte, 1824.)

tailles, essaye d'intimider les assesseurs de l'impôt, en édictant contre eux, en cas de retard ou de négligence, des pénalités exorbitantes.

« Faute d'avoir satisfait », est-il dit dans l'instruction du 1er décembre 1790, « à l'obligation qui leur était imposée « (celle de la rédaction de la matrice des rôles) les officiers « municipaux seront personnellement garants et responsa- « bles des retards du recouvrement. En conséquence, à l'ex- « piration du délai de quinze jours, le receveur aura à décer- « ner *sa contrainte solidaire* contre les officiers municipaux « en retard pour le payement des premiers quartiers assi- « gnés par le mandement. » (Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution foncière, 1790.)

Ainsi, la contrainte solidaire, abolie, si l'on s'en souvient, par un édit rendu sous l'administration de Turgot, le 3 janvier 1775 (2), reparaissait, en 1790, dans l'instruction de l'assemblée nationale pour épouvanter les commissaires répartiteurs.

En rompant ici avec la suite des progrès accomplis par l'ancien régime, la loi de 1790 perd son point d'appui habituel. Elle ne parvient à créer qu'un système sans consistance, dont l'analyse démontre, à première vue, les défectuosités.

Nous constaterons cependant, en 1791, au chapitre des impôts directs sous la Révolution, quelques perfectionnements sérieux, bientôt emportés par les troubles politiques.

La loi de 1790, après avoir déterminé d'une manière générale le mode d'évaluation du revenu foncier, trace les règles particulières applicables à diverses natures de propriété. Une partie du titre II et le titre III tout entier sont consacrés à cet objet. Il s'agit des déductions afférentes

2. Voir page 52.

au revenu des maisons, fabriques, manufactures, etc., allouées en raison du dépérissement des bâtiments; puis de l'estimation des mines, des carrières, des bois, des jardins,etc.; enfin des exemptions,motivées sur les intérêts de l'agriculture, accordées aux marais desséchés, aux plantations nouvelles de vignes, de bois, d'arbres fruitiers, aux friches mises en culture, etc. Ici reparaît le bon sens pratique de l'assemblée, temporairement voilé par la politique, dans le titre précédent.

Rien n'est plus rationnel que d'atténuer le revenu imposable des propriétés bâties, en considération de leur dépréciation annuelle. Ainsi, la loi de 1790 évalue à un quart du revenu la somme représentant le dépérissement, les frais d'entretien et de réparation des maisons d'habitation (art. 10); à l'égard des fabriques et usines cette proportion s'élève au tiers (art. 14). Les maisons inhabitées ne sont cotisées qu'à raison du terrain qu'elles occupent, évalué sur le pied des meilleures terres labourables (art. 12); les mines et les carrières sont estimées pour leur superficie seulement, etc., (art. 15, 16, 17 et 18).

Une grande partie de ces excellentes dispositions figurait déjà dans les règlements de l'ancien régime. Le règlement voté le 6 novembre 1783 par l'assemblée provinciale du Berry, contient en germe tout ce que la loi de 1790 a développé. Une déduction de 1/10 s'y trouvait stipulée à l'égard des bâtiments, afin de tenir compte de leur dépérissement annuel : la loi de 1790 éleva ce taux de 1/10 à 1/4. En ce qui concerne les moulins et usines, la déduction atteignait 1/3 dans le règlement du Berry. Dans celui de la généralité de Paris, rendu le 23 avril 1778, elle ne dépassait pas 1/4. (Déclaration du 23 avril 1778, 2e partie, art. 7.) C'est le taux d'un tiers, adopté par le Berry, que l'assemblée constituante choisit.

L'édit de subvention territoriale du mois d'août 1787, voté par les notables, taxait les parcs et jardins eu égard à l'étendue du terrain qu'ils occupent, « lequel sera réputé de la « meilleure qualité des terres de la paroisse ». (Édit d'août 1787, art. 8.) La loi de 1790 reproduit cette disposition : « Les terrains enlevés à la culture pour le pur agrément « seront évalués au taux des meilleures terres labourables « de la communauté. » (Art. 17.)

L'édit d'août 1787 imposait les bois aux époques de leur coupe (art. 9). La loi de 1790 modifie ce point et cotise les bois d'après la valeur moyenne annuelle des coupes (art.8) ; c'est à peu près le seul changement que la nouvelle législation apporte à l'ancienne.

Quant aux encouragements accordés par la loi de 1790 aux améliorations agricoles, ils consistent dans l'exemption, pendant un délai déterminé, de toute augmentation d'impôt en faveur des terrains transformés d'une manière utile à l'intérêt public. La cotisation des marais désséchés « ne pourra être augmentée pendant les 25 premières an« nées après leur desséchement ».(Loi du 1er décembre 1790, titre III, art. 5) ; celle des terres en friche plantées ou semées en bois ne pourra de même être augmentée « pendant « les 30 premières années de semis ou de plantation ». (Art. 7.) A l'égard des plantations effectuées en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers, le *statu quo* durera 20 ans (art. 8), etc.

Sous l'ancien régime, les transformations utiles à l'agriculture recevaient des encouragements analogues. Le desséchement des marais et palus procurait à leurs propriétaires vingt années d'exemption de toutes tailles, dîmes et impositions. (Déclaration royale du 14 juin 1764.) Tous ceux qui entreprenaient le défrichement des terres incultes avaient droit à quinze années d'exemption de

tailles et autres impositions. (Déclaration royale du 13 août 1766.) Les terrains réputés incultes, d'après la définition de la déclaration du 13 août 1766, sont ceux que, depuis 40 ans, la notoriété publique désigne comme n'ayant donné aucune récolte. La loi de 1790 détermine, de même, le délai nécessaire pour qu'une terre obtienne la qualification de terre vague, vaine ou en friche : seulement elle réduit ce délai de 40 à 25 ans. (Art. 6, 7 et 8 du titre III de la loi du 1er déc. 1790.) Les propriétaires de marais desséchés, de friches mises en culture, ne peuvent jouir des avantages indiqués précédemment, qu'en fournissant des justifications à peu près identiques dans les deux législations. En 1766, comme en 1790, une déclaration du propriétaire doit précéder l'entreprise des défrichements ou dessèchements ; la municipalité reçoit cette déclaration, et a mission de la contrôler. (Déclaration du 13 août 1766, et titre III, art. 11 et 12 de la loi de 1790.)

La seule différence importante entre la réglementation de l'ancien régime et celle de l'assemblée constituante consiste en ceci : Autrefois l'exemption était complète, tandis que le nouveau code maintient, en tous cas, le principe d'une imposition, si minime qu'elle soit. Dans la pratique, la distinction paraît insignifiante ; mais l'assemblée constituante tenait, avec raison, à proclamer, comme un dogme sans exception, l'universalité de l'imposition de toutes les parcelles. « Il n'y a pas un pouce de terre dans le royaume « qui ne doive être imposé. » (Discours de Martineau, séance du 4 novembre 1790.)

## IV

Le titre IV intitulé « Des demandes en décharge » ne comprend que des dispositions provisoires, suivant l'aveu

même de l'instruction explicative. C'est dans un décret subséquent, du 10 avril 1791, destiné à fixer le contingent de la contribution foncière pour l'année 1791, que se trouve insérée la réglementation essentielle en cette matière. Voici les termes de ce décret :

Tout contribuable qui justifierait avoir été cotisé à une somme plus forte que le sixième de son revenu net foncier à raison du principal de la contribution foncière, aura droit à une réduction, en se conformant aux règles qui ont été ou qui seront prescrites. (Art. 3 du décret des 16 et 17 mars-10 avril 1791.)

Un maximum, celui du sixième du revenu net, limite donc le taux de l'impôt sur chaque propriété : dès qu'un contribuable se trouve en mesure de prouver que le principal de son imposition dépasse le sixième de son revenu net foncier, il peut obtenir décharge de l'excédent. L'impôt, de ce fait, prend à la fois le caractère de quotité et de répartition. Nous avons déjà vu les assemblées provinciales organiser ce système de péréquation. Le procédé introduit dans le Berry, à l'exemple de la Haute-Guyenne, et propagé dans beaucoup d'autres généralités, consistait, on s'en souvient, à composer par des épreuves, dans quelques communautés, un taux moyen d'imposition, et à ramener successivement au niveau de ce taux moyen toutes les impositions de la province.

L'assemblée constituante continua ces perfectionnements : « Il a été nécessaire, dit le rapporteur de la loi de « 1790, de chercher un moyen d'empêcher les erreurs un « peu considérables, que l'ignorance et quelquefois la pas- « sion des répartiteurs pouvaient leur faire commettre, et « votre comité croit l'avoir trouvé dans la détermination « d'une quotité du produit net, au delà de laquelle aucune « propriété ne puisse être taxée. » (Rapport du comité de

« l'imposition sur la contribution foncière, 11 septem-
« bre 1790.)

Le comité croit avoir *trouvé* ce qu'il n'a fait qu'emprunter aux travaux de ses prédécesseurs. Le système du Berry, tel que nous l'avons décrit en détail (1), paraît même supérieur, dans beaucoup de ses parties, à celui que l'assemblée constituante réédita (2).

La loi du 10 avril 1791 compose son taux moyen, non plus d'après les expériences faites dans diverses localités prises pour types, mais le fixe arbitrairement à un sixième du revenu net. Dans sa pensée, cette proportion doit, comme le voulaient les assemblées provinciales, s'abaisser successivement d'année en année. « Si la contribution, que vous éta-
« blirez, devait être, pour 1791, estimée au cinquième du
« revenu net (c'est le 6e qui fut adopté comme taux de
« début et non le 5e), peut-être, vraisemblablement, avant
« trois ans, la même somme de contribution ne serait plus
« que du sixième, et, avant six, que du septième de ce même
« revenu net. Il est donc raisonnable que, chaque an-
« née, le législateur revoie et déclare cette proportion, dont
« la baisse lui sera indiquée par le silence des réclama-
« tions. » (Rapport déjà cité de La Rochefoucauld.)

Les événements révolutionnaires suspendirent, comme on le verra, l'exécution de ce système de péréquation, qui disparut bientôt du texte de nos lois.

Nous arrivons au dernier titre de la loi du 1er décembre 1790 consacré à la « Perception et au recouvrement de la « contribution foncière ».

1. Voir pages 85 et 86.

2. Les lois de décembre 1790 et avril 1791 n'imposaient pas aux réclamants l'obligation de l'arpentage. Cette omission a été réparée par les décrets des 28 août et 23 septembre 1791.

La perception de la taille appartenait autrefois aux collecteurs. Ceux-ci, après avoir confectionné la matrice, recouvraient les cotes individuelles qu'ils avaient déterminées. L'article 1er du titre V de la loi de 1790 décida que, désormais, la perception sera confiée, par voie d'adjudication, dans chaque municipalité au soumissionnaire qui offrira de l'opérer au plus bas prix : « Vous ne conserverez sûre-« ment pas la collecte forcée, dit le rapport de La Roche-« foucauld, source de malheurs et de vexations. Plusieurs « provinces, régies par des états ou des administrateurs « éclairés, avaient vu cette forme vicieuse de recouvrement « abolie, mais c'est à vous qu'il appartient de la détruire « entièrement. » En parlant de détruire entièrement la collecte, La Rochefoucauld n'a en vue que la partie des attributions des anciens collecteurs relative au recouvrement, puisqu'il a continué de confier l'autre partie, celle de la confection des matrices, aux officiers municipaux et aux habitants de la commune. Il rappelle qu'en effet plusieurs provinces ont déjà déchargé les contribuables de la tâche onéreuse de percevoir eux-mêmes l'impôt : c'est ce que nous avons exposé précédemment (1).

Le système d'adjudication, que l'assemblée constituante substitue à l'ancienne collecte, ne réalisait certainement pas la perfection. On peut même s'étonner de voir une assemblée de la Révolution adopter un procédé qui se rapproche tellement de la mise en ferme de l'impôt. Mais, dans cette circonstance, comme dans beaucoup d'autres, la Constituante se borna à utiliser les éléments existants. Encore ne choisit-elle pas les meilleurs exemples : car, si plusieurs provinces, à l'ouverture de la Révolution, s'en tenaient encore au système imparfait de la mise en adju-

1. Voir pages 97 et suivantes.

dication des recouvrements, beaucoup d'autres, comme nous l'avons vu, après la suppression de la collecte,avaient directement chargé des préposés spéciaux, à traitement fixe,de percevoir l'impôt dans plusieurs communes simultanément. C'étaient de véritables fonctionnaires, des percepteurs tels qu'ils furent créés, longtemps après,sous le Consulat.

Les poursuites contre les contribuables en retard forment le dernier sujet dont s'occupe la loi de 1790. Nous avons dit quelles doléances inspirèrent aux assemblées provinciales les abus pratiqués dans cette partie du service, sous l'ancien régime. Cependant, malgré la vivacité de leurs plaintes et de leurs récriminations, ces assemblées, jusqu'au moment de la Révolution,ne parvinrent qu'à pallier le mal. Telle était la conclusion de notre exposé de de leurs travaux (1).

La rédaction de la loi de 1790 se ressent, d'une manière très significative,de cette lacune existant dans les précédents.

Pour activer les recouvrements, elle imagina de faire payer, à partir de l'ouverture de chaque trimestre, un intérêt à tout contribuable en retard. Les percepteurs durent ouvrir un compte courant de banque à chaque contribuable, aux taux de 6 p. 100 l'an, pendant les quatre premiers mois, de 5 p. 100 dans les 4 mois suivants, de 4 p. 100 dans les quatre derniers. (Art. 6 et 7 du titre V de la loi du 1er décembre 1790.)

Voilà une innovation toute personnelle. Cette prescription, en effet, ne se retrouve dans aucune réglementation antérieure, et, certes, personne ne voudra disputer l'honneur de l'invention à l'assemblée constituante. Il est inu-

1. Voir page 106.

tile d'insister sur cet étrange procédé, dont l'existence passagère est totalement oubliée aujourd'hui.

La seconde innovation spéciale à la loi de 1790, tout aussi malencontreuse que la première, consistait dans la suppression des contraintes, et dans leur remplacement par la saisie immédiate des fruits et loyers (art. 9). La contrainte n'est plus aujourd'hui qu'une formalité de procédure, tendant à autoriser d'une manière générale l'exercice des poursuites. Dans le style de 1790, le mot signifiait l'ensemble des poursuites antérieures à la saisie, principalement le logement des garnisaires. Ainsi définies, les contraintes avaient, sans doute, donné lieu autrefois à beaucoup d'abus. Mais c'était créer un abus bien plus certain que de supprimer, purement et simplement, ce moyen préalable de coercition, et de placer, dès lors, les contribuables, sans avertissement, sous le coup d'une saisie immédiate.

Le véritable progrès, celui que les assemblées provinciales entrevirent et que les gouvernements réguliers réaliseront plus tard, consistait, au contraire, à étendre et à multiplier l'usage des contraintes, en les réglementant, et à retarder par là, le plus possible, la nécessité extrême des saisies. Mais les lois révolutionnaires, ne trouvant plus ici leur guide habituel, se jetèrent, sans suffisamment réfléchir, dans l'innovation. D'ailleurs, on aimait alors à répéter que l'impôt, depuis l'avènement de la liberté, serait payé spontanément, avec enthousiasme même, par les citoyens patriotes; la stipulation d'un intérêt de retard, disait-on, suffirait pour presser les négligents, et la menace de la saisié effrayerait les aristocrates récalcitrants. « Vous « devez bannir la contrainte, dit le rapport de La Rochefou- « cauld, et lui substituer un moyen plus doux et plus con- « forme à la nature de la contribution foncière. Ce moyen

« est la saisie des fruits, par laquelle le contribuable, acquitté « de son débet, ne verra plus sa demeure troublée par une « armée aux ordres des percepteurs. » (Rapport déja cité de La Rochefoucauld.)

Le rapporteur de l'assemblée constituante pense naïvement améliorer la situation des contribuables, en permettant la saisie immédiate des récoltes ! Ce procédé violent d'exécution prend, dans sa bouche, le nom de « moyen plus « doux ». Il se complaît à décrire l'heureuse situation du propriétaire, qui se trouvera « libéré de son débet » presque à son insu, par un prélèvement en nature opéré sur sa récolte. Les choses ne se passent pas dans la vie comme dans une idylle : rien n'est plus dur, rien n'est plus vexatoire que l'enlèvement des biens personnels, que la saisie et la vente forcée. Les contraintes avaient été instituées, et ont été rétablies précisément en vue de permettre au contribuable d'échapper, par un suprême effort, au coup fatal de la prise de possession, par des mains étrangères, des choses qui lui appartiennent : c'est l'acte de rigueur le plus redoutable de tous, et non pas le plus doux.

Le législateur de 1790, puisqu'il ne se trouvait pas préparé à traiter la question, aurait mieux fait de passer immédiatement au dernier article du titre V, qui charge une loi ultérieure de réglementer la forme des saisies (article 21).

Cette loi ultérieure fut-elle la loi du 2 octobre 1791 ? Il faut bien l'admettre, à défaut d'autres : cependant comment attribuer le caractère d'une réglementation générale des poursuites aux prescriptions dépourvues de méthode renfermées dans ce document. La loi du 2 octobre 1791 détermine spécialement les obligations des porteurs de contraintes chargés de procéder aux saisies. Les règles qu'elle

édicte ne font que reproduire, comme on va en juger, celles de l'ancien régime.

Les assemblées provinciales avaient, on s'en souvient, voulu délivrer le contribuable de l'intervention des huissiers; et, en effet, malgré les privilèges que d'anciens édits lui accordaient, l'huissier se trouvait, au moment de la Révolution, à peu près exclu de toute ingérence dans les poursuites. La loi du 2 octobre 1791 confirma cette salutaire transformation et lui donna une portée générale et définitive. « Les porteurs de contraintes, dit-elle, feront seuls « les fonctions d'huissier pour les contributions. » (Art. 17.)

Cette formule résumait très exactement les résultats accomplis de 1777 à 1789, dans chaque circonscription locale. Elle subsiste encore, telle quelle, aujourd'hui, sauf le mot « *seuls* », qui a cessé plus tard de figurer dans le texte (1).

La loi nouvelle de 1791 stipule, ensuite, que les officiers municipaux contrôleront les opérations des porteurs de contraintes, en constatant le moment de leur arrivée, celui de leur départ dans chaque commune (art. 19), et en recueillant les plaintes dont ils sont l'objet (art. 24). En outre, le montant des frais arrêté par l'autorité administrative (art. 20) doit être acquitté par les contribuables entre les mains des percepteurs exclusivement (art. 21). Tous ces détails sont textuellement analysés plus haut dans le corps des règlements de la Haute-Guyenne, du Berry, etc. Ils constituent de sages précautions, utiles à reproduire, sans cependant posséder, en aucune façon, comme nous l'avons dit, le caractère d'une réforme aussi profonde qu'il était urgent de l'accomplir.

1. Certains cas exceptionnels ont paru, depuis, comporter le ministère des huissiers, ou celui des commissaires-priseurs, en remplacement des porteurs de contraintes.

De même, la loi de 1791 définissait avec soin tous les obj« de première nécessité dont la saisie est interdite : « Ne po« « ront être saisis pour contributions arriérées, les lits, « pain et pot-au-feu, les portes, fenêtres, les anima « de trait servant au labourage, les outils et métiers à tr « vailler, etc. » (Art. 16.) L'ancien code des tailles défenda également « de faire aucune exécution sur le pain, le lit, l« « chevaux et autres bêtes de labour, ustensiles et outils d « manœuvres, comme aussi d'arracher les portes et f« « nêtres ». (Édit du 8 avril 1634.)

L'étendue des lacunes communes à l'œuvre de l'ancie régime et à celle de la Révolution en matière de poursuite apparaîtra, du reste, plus clairement dans un prochai chapitre, où nous prendrons pour terme de comparaison le règlements actuellement en vigueur.

La Révolution, faute de matériaux antérieurs, ne régl menta pas plus la question des privilèges du Trésor su les biens des contribuables, que celle des poursuites. Da la législation de l'ancien régime, la déclaration du 22 ao 1665 peut seule, à la rigueur, être citée comme mentio nant une préférence en faveur du Trésor public da la répartition du produit des saisies. Encore ne fai elle passer cette préférence (dont elle parle incider ment), qu'après le fermage des propriétaires. Quelqu auteurs (*Dictionnaire de Denisart*) s'appuient encore s les arrêts rendus par la cour des aides de Paris, 6 avril et le 6 août 1728, à l'occasion de procès spéciau lesquels n'établissent pas mieux que la déclaration de 16 la nature et l'étendue des privilèges du Trésor. Beaucou d'ouvrages même, notamment le *Dictionnaire d'encyclop die méthodique*, omettent complètement de relater l'exi tence de ces privilèges, tant elle demeurait incertain

Sous Louis XVI, ce point continua de rester dans l'oubli comme autrefois : nul rapport, nul compte rendu, ne s'occupa des privilèges du Trésor pour le recouvrement des contributions, bien que la matière des impôts fixât alors vivement l'attention.

L'assemblée constituante, ainsi dépourvue de précédents, n'essaya même pas de combler la lacune de l'ancien régime. La loi du 1er décembre 1790 demeure absolument muette sur ce point. Celle du 11 brumaire an VII (1er nov. 1798) relative au régime hypothécaire, commence seulement à mentionner le privilège du Trésor public sur les immeubles, pour la contribution foncière (art. 11) ; mais il ne s'agit encore que des privilèges existants sur le produit de la *vente* des immeubles, cas exceptionnel, abrogé aujourd'hui.

C'est en 1808 qu'intervint pour la première fois une loi constitutive déterminant les privilèges du Trésor public sur les biens des contribuables. Il suffit de lire les articles de cette loi pour comprendre l'importance des réformes négligées jusque-là. Les droits du Trésor s'exercent avant tous autres, « sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des im« meubles sujets à cette contribution », lorsqu'il s'agit de la contribution foncière. A l'égard de la contribution mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, « sur tous les meu« bles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, « en quelque lieu qu'ils se trouvent ». (Loi du 22 novembre 1808, art. 1.) Dans l'un et l'autre cas, les contributions de l'année échue et celles de l'année courante sont seules privilégiées. En dehors de ces circonstances bien définies, le Trésor ne prend part à la distribution des deniers que comme un créancier ordinaire. Les percepteurs connurent, dès lors, la limite dans laquelle leur responsabilité pouvait se concilier avec les ménagements dus aux contribuables ; ils surent que le payement des contributions de l'année courante et

de l'année échue ne se trouvait exposé à aucun risque sérieux, tant que les récoltes, les fruits, fermages ou les meubles existaient, en valeur suffisante, pour en répondre. Au delà de ces limites, seulement, les précautions devenaient urgentes. Le rapporteur de la loi de 1808 fit ressortir tous ces avantages, en exprimant le regret que jusqu'alors « *les lois qui ont établi les nouvelles contributions* « *ne se soient pas occupées des privilèges* ». (Rapport de Jaubert, conseiller d'État, au corps législatif, 3 novembre 1808.)

Nous avons, par exception, dans ce dernier exemple, dépassé le cadre du présent chapitre, afin de mieux mettre en lumière la conclusion générale qui s'en dégage : l'assemblée constituante sut admirablement grouper et façonner les matériaux préparés par l'ancien régime ; mais son génie disparaît, son édifice reste inachevé toutes les fois que les précédents lui font défaut. Cette réflexion sert de résumé à l'examen que nous terminons des diverses parties de la loi du 1er décembre 1790 sur la contribution foncière.

La loi de 1790 fixe et résume, en bien comme en mal, la situation existante à l'époque de la Révolution. Elle reproduit fidèlement les progrès accomplis pendant les quinze années antérieures, et les grave avec plus de relief que n'avaient pu le faire les premières tentatives de Turgot et de Necker. Elle réimprime, d'une manière non moins saisissante, les imperfections et les lacunes, que les réformateurs de l'ancien régime avaient omis jusque-là de corriger. A chacune de ses différentes faces correspond le reflet, très nettement accusé, des institutions de l'ancien régime.

Tout en s'étayant sur le passé, elle possède, sans doute, un caractère personnel. La savante coordination des matières groupées sous l'inspiration de principes généraux,

l'exactitude de la rédaction et la justesse des expressions contrastant avec le style indécis des édits antérieurs, les additions et les perfectionnements apportés à chaque ligne des textes anciens, constituent, d'une manière incontestable, son œuvre propre. Ailleurs, la politique révolutionnaire posa malencontreusement aussi son cachet, très reconnaissable, sur diverses parties de la loi.

Mais, dans son ensemble, dans ses dispositions essentielles, la loi de 1790, comme nous l'avons dit, se rattache par des liens continus et manifestes au passé. Ce n'est pas diminuer son mérite que de la juger ainsi. On ne crée qu'en perfectionnant : rien ne sort, à proprement parler, du néant. Loin donc de chercher à dissimuler les emprunts que l'assemblée constituante fit aux régimes antérieurs, il faut la féliciter d'avoir eu la sagesse de prolonger l'ère de progrès qu'elle trouvait ouverte. Dans cette voie, si des événements révolutionnaires n'avaient pas bouleversé la société, elle serait parvenue à achever la transformation administrative du pays, transformation nécessaire à son salut, qu'entrevoyaient les grands esprits de la fin du dix-huitième siècle.

---

# CHAPITRE VI

## LA CONTRIBUTION FONCIÈRE SOUS LA RÉVOLUTION, ET APRÈS ELLE

I. Les rôles confiés aux officiers municipaux ne sont pas dressés, et par conséquent pas perçus pendant la Révolution. — Immenses retards. — Le Consulat crée l'administration des contributions directes. — Système actuel. — II. Arbitraire des poursuites sous la Convention : contraintes solidaires. — Arrêté de 1800. — Esprit des règlements modernes. — III. Impot en nature. — Dubois Crancé le fait adopter à la Convention. — Insuccès de l'expérience pendant deux ans. — Le Directoire revient à l'impot en argent. — IV. Cadastre. — Décret improvisé par la Convention. — Son inanité. — Entreprise sérieuse en l'an X. — Organisation de 1807. — V. Répartition des contingents entre les départements. — Vices originels. — Plaintes continues. — Ramel et Gaudin. — Opération de 1821. — Enquêtes de 1851 et 1879. — VI. Taux moyen maximum : sixième du revenu. — Cette sage limitation tombe en désuétude. — Bons effets qu'elle aurait pu produire. — VII. Loi du 3 frimaire an VII. — Elle codifie et perfectionne les règlements antérieurs. — Résumé.

### I

La loi de 1790 avait persisté à confier, pour des motifs politiques, la confection des matrices des rôles aux contribuables, dans la personne des officiers municipaux. La constitution du 14 septembre 1791, et, après elle, la constitution du 24 juillet 1793 ne manquèrent pas de répéter solennellement les faux principes politiques inscrits, à ce sujet, dans les lois précédentes de 1789 et 1790. « Tous « les citoyens, disent ces constitutions, ont le droit de

ɔoncourir à l'établissement des contributions, d'en sur-
ɾeiller l'emploi, et de s'en faire rendre compte. »

ɹa formule était absolument creuse : dire que chaque
›yen a le droit de fixer le montant de l'impôt, d'en sur-
ler l'emploi et de s'en faire rendre compte, c'est don-
au public un pouvoir absurde, c'est énoncer, comme
s'y complaisait à cette époque, des idées vides de sens
rréalisables. De telles idées peuvent cependant causer
ucoup de mal, comme nous allons le voir.

lles aboutirent, en effet, à cette conséquence d'écarter
ıplètement l'intervention du gouvernement en matière
contributions directes, et de lui substituer celle des
ıvoirs locaux, seuls chargés de diriger et de confection-
le travail. Pendant toute la période révolutionnaire
qu'au Consulat, les pouvoirs locaux furent exclusive-
ıt investis du droit de former les matrices, de con-
ionner les rôles, de procéder à leur expédition et d'or-
iser la perception par voie d'adjudication. On pourrait,
rigueur, se passer des preuves que nous allons don-
, pour affirmer qu'entre de telles mains, si peu faites
ır manier un impôt général, les rentrées se trouvèrent
ı promises de la manière la plus grave.

ujourd'hui, nous voyons, dès le début de l'année, les
ɜs publiés et mis en recouvrement, les avertissements
ifiés et les percepteurs en tournée ; nous n'imaginons
qu'il ait pu en être autrement et nous reportons l'hon-
r de cette exactitude à la loi du 1er décembre 1790,
stitutive de la contribution foncière. Comment suppo-
en effet, que l'assemblée nationale, après avoir décrété
loi d'impôt, savante, détaillée, indiquant la nature des
ıs à imposer, les modes divers de cotisation, les cas
emption, de décharge, etc., ait eu assez d'aveuglement
r laisser ces excellentes dispositions à l'état de lettre

morte? Comment croire qu'un seul article ait suffi pou tenir tous les autres en échec, pendant près de dix ans, et que les pouvoirs publics aient vu, sans y porter remède la confection des matrices retardée, les rôles cesser d'être expédiés en temps opportun, les receveurs, enfin, privés des moyens d'opérer les recouvrements?

Tel fut cependant le sort de la loi du 1er décembre 1790, durant le cours de la période révolutionnaire : l'obstination d'en confier l'application aux pouvoirs locaux frappa de stérilité toutes ses dispositions.

Dès les premiers essais, on s'étonna de reconnaître que l'institution ne fonctionnait pas. « Nous avions pensé que « les impositions directes seraient beaucoup plus tôt ré- « parties entre les départements, que les rôles seraient in- « cessamment faits, mis en recouvrement, et les recettes « généralement établies. Vous savez à quel point nous « sommes éloignés encore de cette heureuse position. »

C'est le 22 mai 1791, c'est-à-dire six mois après la promulgation de la loi constitutive de la contribution foncière, que le comité des finances de l'assemblée s'exprime ainsi. (Rapport de Montesquiou, 22 mai 1791.) Le déficit qui se produit déjà sur les contributions directes est comblé au moyen des ressources de la caisse de l'extraordinaire. A la fin de l'année 1790, le gouvernement publie le « tableau de sa correspondance avec les départements », afin de bien faire ressortir que la responsabilité des retards incombe aux pouvoirs locaux, et que lui-même a épuisé, en vain, la voie des rappels et des injonctions. La première colonne de cette publication officielle contient l'énumération des lettres écrites par l'administration centrale pour presser les autorités locales de terminer en temps utile la confection des rôles; la seconde colonne indique la suite donnée à ces recommandations, et les réponses obtenues.

Les effets de cette aberration persistante continuèrent à se traduire par d'effrayants déficits. En l'an IV, un rapport de Ramel, au nom de la commission des finances, contient le passage suivant : « On aurait de la peine à le croire : les « propriétaires fonciers doivent aujourd'hui au Trésor pu- « blic plus de 13 milliards ! » (Rapport de Ramel du 11 pluviôse an IV, 31 janvier 1796.)

Sans doute il s'agit de 13 milliards en assignats, qui, à cette date, représentaient à peine 1/2 0/0 de la valeur du métal. Ramel établit ses calculs sur le pied de 1 0/0 en moyenne. A ce taux, d'après les tableaux annexés à son rapport, les sommes imposées pour 1791, 1792, 1793, l'an II et l'an III, montent à 15.725.857.684 livres, 6 sols, 2 deniers sur lesquelles 2.607.842.307 livres seulement sont rentrées. l reste donc à récupérer 13.118.015 377 livres, 10 sols. Ces 3 milliards équivalent à 300 millions environ, dont 100 millions primitivement dus en numéraire ou en denrées, et plus e 200 millions payables en assignats, valeur nominale. 'orateur qui succède à Ramel à la tribune du conseil des inq-Cents tire l'enseignement suivant des données de son xposé : « On ne peut se dissimuler que depuis quelques années on a voulu s'habituer à ne plus payer d'impôts. » énard-Lagrave, conseil des Cinq-Cents, 11 pluviôse IV.)

Ce sentiment, très naturel chez les contribuables, se uvait, il faut en convenir, singulièrement favorisé par fait de la non-existence des rôles. Un historien finan- r contemporain le fait très justement remarquer : « Le retard dans le recouvrement du revenu ne provenait alors, ni de l'excès des contributions, ni de la mauvaise volonté des contribuables, mais de la *non-existence des rôles*. On ne payait que des acomptes sur des rôles provisoires et l'on sait que ces acomptes étaient proportionnés à la

distribuer tous les huit jours une carte coloriée désignant par des nuances, les directoires retardataires. (Séance du 19 septembre 1791.) En outre le décret du 20 mars 1792 prescrit à toutes les communautés dont les rôles ne sont pas terminés de s'adjoindre, *dans les trois jours*, un ou plusieurs commissaires, qui les aideront à se mettre au courant.

Vains et puérils efforts ! Comment jamais espérer un concours efficace de la part de corps administratifs assez indépendants de l'autorité gouvernementale pour ne plus se donner la peine même de répondre aux invitations du ministre ? Un article de la constitution et de la déclaration des droits de l'homme, un principe révolutionnaire domine la question : les contributions publiques peuvent périr plutôt que ce principe. En février 1792, au moment où le ministre déclare au comité des finances que, sur 40.911 municipalités, 5.448 seulement avaient déposé leurs matrices, et que 2.560 rôles seulement étaient définitifs (Discours de Jacob Dupont, 2 février 1792), Cambon s'indigne encore qu'on propose de créer des *visiteurs de rôles* pour hâter leur confection. « Qu'arrivera-t-il, s'écrie-t-il, si vous créez des « intermédiaires entre les contribuables et le Trésor ! On « détruira les municipalités ; on rétablira le fisc ! Les élus « du peuple doivent faire la répartition.» (2 février 1792.) « — Tout irait bien, ajoute-t-il quelques jours plus tard, « si le pouvoir exécutif voulait marcher !» (Les tribunes ap- « plaudissent.) (Séance du mardi 28 février 1792.)

Rien ne fut donc changé, et la constitution de l'an III confirma ses devancières : « Les administrations départe- « mentales et municipales sont essentiellement chargées de « la répartition des contributions directes et de la surveil- « lance des deniers provenant des revenus publics sur leur « territoire. (Constitution du 23 septembre 1795, art. 190.)

Les effets de cette aberration persistante continuèrent à se traduire par d'effrayants déficits. En l'an IV, un rapport de Ramel, au nom de la commission des finances, contient le passage suivant : « On aurait de la peine à le croire : les « propriétaires fonciers doivent aujourd'hui au Trésor pu-« blic plus de 13 milliards ! » (Rapport de Ramel du 11 pluviôse an IV, 31 janvier 1796.)

Sans doute il s'agit de 13 milliards en assignats, qui, à cette date, représentaient à peine 1/2 0/0 de la valeur du métal. Ramel établit ses calculs sur le pied de 1 0/0 en moyenne. A ce taux, d'après les tableaux annexés à son rapport, les sommes imposées pour 1791, 1792, 1793, l'an II et l'an III, montent à 15.725.857.684 livres, 6 sols, 2 deniers sur lesquelles 2.607.842.307 livres seulement sont rentrées. Il reste donc à récupérer 13.118.015 377 livres, 10 sols. Ces 13 milliards équivalent à 300 millions environ, dont 100 millions primitivement dus en numéraire ou en denrées, et plus de 200 millions payables en assignats, valeur nominale. L'orateur qui succède à Ramel à la tribune du conseil des Cinq-Cents tire l'enseignement suivant des données de son exposé : « On ne peut se dissimuler que depuis quelques « années on a voulu s'habituer à ne plus payer d'impôts. » (Bénard-Lagrave, conseil des Cinq-Cents, 11 pluviôse an IV.)

Ce sentiment, très naturel chez les contribuables, se trouvait, il faut en convenir, singulièrement favorisé par le fait de la non-existence des rôles. Un historien financier contemporain le fait très justement remarquer : « Le « retard dans le recouvrement du revenu ne provenait alors, « ni de l'excès des contributions, ni de la mauvaise volonté « des contribuables, mais de la *non-existence des rôles*. On « ne payait que des acomptes sur des rôles provisoires et « l'on sait que ces acomptes étaient proportionnés à la

« bonne volonté de chaque contribuable. » (Ganilh, *Ess[ai] politique sur le revenu public*, 1806.)

Deux ans plus tard, Ramel devint ministre des finances et remit au Directoire exécutif le premier compte rendu financier que la Révolution ait publié. La situation de la rentrée des contributions directes forme le sujet principal[1] de ce document.

En l'an VI, il restait à recouvrer :

| | |
|---|---|
| Restes antérieurs à l'an V . . . . . . | 198.759.702 liv |
| Restes de l'an V . . . . . . . . . . . . | 266.501.960 |
| Contributions de l'an VI . . . . . . . . | 324.700.000 |
| Total. . . . . . . | 789.961.662 (1) |

« Ce tableau, dit Ramel, m'a servi pendant tout l'an VI. « Il me rappelait tous les jours qu'on avait à recouvrer, pen« dant l'an VI, 789.961.000 livres. » (Compte rendu au Directoire exécutif par le ministre des finances, fructidor an VII.)

La loi, pour vaincre ces retards, menaça les membres des administrations municipales de faire confectionner les rôles à leurs frais. C'est la dernière ressource d'une législation impuissante à se faire obéir. (Loi du 30 sept. 1797.)

En même temps, Ramel adressait aux municipalités d'incessantes circulaires pour les inviter à presser la confection des rôles et les recouvrements. Dans l'une d'elles, il expose ainsi la situation : « Tandis que tous les exercices des « contributions antérieurs à l'an V devraient être soldés « et apurés depuis le 1er frimaire, huit départements « seulement sont en règle ; les autres doivent encore « 49.186.000 livres. — Tandis que la contribution foncière

1. Ici tous les chiffres expriment du numéraire.

« de l'an V devrait être soldée depuis le 1er ventôse, il reste dû « 35.272.000 livres. —Tandis que les deux tiers au moins de « la contribution foncière de l'an VI devraient être acquittés, « il reste dû 191.769.000 livres. — Tandis que les rôles de « la contribution foncière devraient être terminés depuis « longtemps, il nous en manque encore 4.943... etc. » (Le ministre aux commissaires des Directoires exécutifs, 17 thermidor an VI. Archives nat. A. F. III, 116.)

Onze paragraphes énumèrent ainsi l'arriéré des administrations municipales. « Je n'aurai plus la longanimité, « ajoute Ramel, d'attendre 86 décades (860 jours) comme « je l'ai fait, pour obtenir des états complets sur les re- « couvrements décadaires. » (Idem.) Dans une autre circulaire, il s'écrie encore : « Pouvez-vous penser, citoyens « commissaires, qu'il soit agréable d'être sans cesse dans « l'obligation de faire violence à son caractère pour se « plaindre, avec tant d'amertume que je le fais, de l'inexé- « cution des lois rendues ? Puis-je faire autrement lors- « que j'ai la preuve en mains que nous retombons dans « l'arriéré dont j'avais cru un instant sortir. » (Circulaire du 15 floréal an VI. Arch. nat.)

« Au mois de floréal dernier, disait un membre du con- « seil des Anciens, *plus de* 36.000 *rôles étaient encore à* « *faire* dans les anciens départements, sur les exercices des « années II, III et IV. » (Anciens. Opinion de Duffau, 16 brumaire an VI.)

En l'an VII, grâce aux efforts de Ramel, la situation s'améliora un peu. Le ministre signale sans doute toujours des lacunes extraordinaires dans le travail des municipalités. « Il manque plus de 2.000 rôles sur ceux de l'an VI. « Aucun rôle d'acompte relatif à l'an VII n'a encore été « commencé. Pense-t-on qu'un tel retard puisse être « toléré ? » (Circulaire du 22 nivôse an VII. Arch. nat.)

Cependant l'arriéré descend à 273 millions, soit un progrès de 172 millions. Mais on ne doit pas oublier qu'une grande partie des recouvrements s'est effectuée en *valeurs mortes*. « Ce serait une grande erreur de croire, dit Ramel, « que toutes les sommes sont rentrées en numéraire et « sont arrivées au Trésor public. »

Les bons de réquisition, les coupons de l'emprunt forcé, les bons provisoires remis aux rentiers, etc., dix-sept sortes de papiers différents, en un mot, rentrent au Trésor, sans l'enrichir, par l'intermédiaire des receveurs des contributions. Sur 515 millions perçus pendant l'an VI, 277 millions se composaient de valeurs mortes, et 238 millions seulement de numéraire disponible.

Aussi Ramel, lassé de l'incurie des municipalités, pressé par les besoins du Trésor, osa-t-il tenter ce qu'aucun législateur de la Révolution ne s'était permis jusque-là. Il dénonça l'intervention des pouvoirs locaux comme la cause du mal, et proposa de leur retirer le travail de l'assiette des contributions directes. Ramel présenta cette proposition au conseil des Cinq-Cents (Message du 21 nivôse an V, 10 janvier 1797), avec beaucoup de ménagements et de circonlocutions, ainsi qu'un ancien conventionnel devait le faire. Il ne s'agissait en apparence que « d'aider les « communes dans la formation des matrices de rôles et états « de changements ». Au fond, le projet consistait purement et simplement à remettre à des agents directs du gouvernement la formation des matrices des rôles et leur expédition. Cette réforme était indiquée par le bon sens, de la manière la plus évidente, et le ministre espérait qu'après six ans de révolution, en présence du déficit permanent, contre lequel le pays se débattait, et de l'insuffisance constante des recouvrements, le bon sens triompherait. Le conseil des Cinq-Cents réalisa ses prévisions. Mais au conseil des

D'après le rapport du ministre des finances, Gaudin, au 24 brumaire an VIII (15 novembre 1799), « il reste encore « des rôles à faire pour l'an V, et un tiers de ceux de l'an VII « est en retard ». Ainsi des retards de trois ans, dans la confection des rôles, sont constatés au moment du changement de régime politique. Comme nous l'avons dit, cette situation remonte au début même de l'exécution de la loi de 1790 : « Il n'y a pas eu, depuis 1789 jusqu'en l'an VIII, « une seule année où les rôles aient été faits à temps », écrit un directeur des contributions directes, Gervaise, dans un mémoire où il cite les déclarations de chacun des ministres des finances, au sujet de ces retards, pendant les neuf années de la période. (*Mémoire sur la manière dont les contributions directes se perçoivent*, Gervaise, an X.) Gaudin, dans ses rapports de l'an VIII, expose que les opérations de l'établissement des matrices confiées aux municipalités, et celles d'expédition des rôles confiées aux directoires de districts en 1791, durèrent plus de deux ans, qu' « on ne pouvait rien obtenir » de ces corps administratifs ; même, en décrétant que les rôles de l'an VIII ne seraient que la copie de ceux de l'année précédente, « toute « simple que paraisse cette transcription, on ne put l'obtenir « des municipalités ». Dans un autre rapport, ce même ministre expose que tout était à faire, en l'an VIII, à son arrivée, pour l'assiette et le recouvrement des contributions directes. « Cet état de choses constituait un déficit annuel « et permanent de plus de 200 millions... La plaie des « finances était principalement là. » (Rapport du ministre des finances, germinal an X.)

L'arriéré des contributions directes représentait même beaucoup plus de 200 millions de déficit annuel. Les chiffres extraits des rapports officiels de Ramel l'élèvent, on s'en souvient, à 300 et 400 millions.

que la première fois, le ministre n'obtint d'être délivré de l'ingérence constitutionnelle des municipalités. Les conseils locaux continuèrent à demeurer en possession de ce qu'on nommait leurs « droits sacrés », auxquels ils tenaient, sans doute, bien peu, si l'on en juge par la manière dont ils les exerçaient. Seulement on créa une *Agence des contributions directes*, c'est-à-dire une armée de commissaires du gouvernement près les directoires, fonctionnaires à peu près analogues aux conseillers de préfecture actuels, ayant pour mission de surveiller les travaux des municipalités. (Loi du 12 novembre 1797.) Ces commissaires, dépendant du ministère de l'intérieur, sans aptitude en matière fiscale, étaient au nombre de 5.000, et coûtaient 4,366,000 francs par an : c'était le plus clair résultat de l'institution. Elle eut si peu d'efficacité que, six mois après sa création, le gouvernement, désespéré de la constante incurie des corps administratifs, leur prescrivit par circulaire, de « se réunir en bureau tous les jours « impairs, de huit heures du matin à midi, pour s'occu- « per, exclusivement à tout autre objet, du travail relatif « à la mise en recouvrement des contributions directes, et « ce, jusqu'à ce que ces objets fussent entièrement termi- « nés ». (Arrêté du 31 juillet 1798.)

Les corps administratifs, suivant leur habitude, ne tinrent aucun compte de ces ordres et l'arriéré continua à grossir.

Le Consulat, à son avènement, comprit immédiatement qu'il en coûtait trop cher de subir les conséquences des phrases pompeuses inscrites dans les anciennes constitutions, et qu'il importait, avant tout, de rendre les impôts directs productifs, surtout au moment où 25 centimes additionnels y étaient ajoutés.

D'après le rapport du ministre des finances, Gaudin, au 24 brumaire an VIII (15 novembre 1799), « il reste encore « des rôles à faire pour l'an V, et un tiers de ceux de l'an VII « est en retard ». Ainsi des retards de trois ans, dans la confection des rôles, sont constatés au moment du changement de régime politique. Comme nous l'avons dit, cette situation remonte au début même de l'exécution de la loi de 1790 : « Il n'y a pas eu, depuis 1789 jusqu'en l'an VIII, « une seule année où les rôles aient été faits à temps », écrit un directeur des contributions directes, Gervaise, dans un mémoire où il cite les déclarations de chacun des ministres des finances, au sujet de ces retards, pendant les neuf années de la période. (*Mémoire sur la manière dont les contributions directes se perçoivent*, Gervaise, an X.) Gaudin, dans ses rapports de l'an VIII, expose que les opérations de l'établissement des matrices confiées aux municipalités, et celles d'expédition des rôles confiées aux directoires de districts en 1791, durèrent plus de deux ans, qu'« on ne pouvait rien obtenir » de ces corps administratifs; même, en décrétant que les rôles de l'an VIII ne seraient que la copie de ceux de l'année précédente, « toute « simple que paraisse cette transcription, on ne put l'obtenir « des municipalités ». Dans un autre rapport, ce même ministre expose que tout était à faire, en l'an VIII, à son arrivée, pour l'assiette et le recouvrement des contributions directes. « Cet état de choses constituait un déficit annuel « et permanent de plus de 200 millions... La plaie des « finances était principalement là. » (Rapport du ministre des finances, germinal an X.)

L'arriéré des contributions directes représentait même beaucoup plus de 200 millions de déficit annuel. Les chiffres extraits des rapports officiels de Ramel l'élèvent, on s'en souvient, à 300 et 400 millions.

Malgré l'exposé de cette situation, et les preuves trop certaines « du désordre effrayant qui a régné dans cette bran- « che des revenus publics depuis l'assemblée constituante » (Rapport de Creuzé-Latouche, 23 novembre 1799), il se trouva encore, en l'an VIII, dans le sein des commissions intermédiaires, aux débuts du Consulat, des opposants à la réforme.

« Le travail de l'expédition des rôles peut-il être étran- « ger aux agents de la commune ? Non, car chaque con- « tribuable doit avoir la garantie que le relevé qui compose « la matrice du rôle est exact ; cette garantie, il ne peut la « tenir que d'une administration populaire. » (Opinion de Cornudet, commission intermédiaire des anciens, 3 frimaire an VIII, 24 nov. 1799.)

Quant aux arriérés signalés par le ministre « ne faut- « il pas en accuser, ajoutaient les opposants, la tourmente « des temps et les continuelles destitutions prononcées « par le gouvernement ? » Mais c'était pour la dernière fois que la ténacité des préjugés devait provoquer ces protestations.

Une loi du 24 novembre 1799 abrogea définitivement l'ancien système, et lui substitua l'organisation suivante, très simple et très pratique, qui a survécu jusqu'à nos jours : Dans chaque département, un directeur des contributions directes rédige les matrices, fait expédier les rôles, et vérifie les réclamations ; un inspecteur des impositions directes exécute des tournées sous les ordres du directeur ; des contrôleurs (alors au nombre de 840) ont pour mission de préparer sur les lieux, sous la surveillance des inspecteurs, le travail centralisé à la direction (art. 3 et 5 de la loi du 24 novembre 1799).

En outre, pour ne pas détruire brusquement l'attribution

dévolue jusque-là exclusivement aux corps administratifs locaux, et conformément, du reste, à ce que nous avons vu faire déjà par les assemblées provinciales, sous Louis XVI, l'ancien établissement des collecteurs ou répartiteurs, réduit à ce qu'il devait être, fut juxtaposé à celui des directeurs, inspecteurs et contrôleurs nouvellement créés. La loi du 24 novembre 1799 réserve expressément « le travail « préliminaire et nécessaire des répartiteurs. » (Art. 5.) Ces répartiteurs, contribuables fonciers de la commune, au nombre de cinq, choisis par l'administration municipale parmi les plus capables, auxquels sont adjoints deux membres du conseil municipal, ne confectionnent plus, comme autrefois, à eux seuls, les matrices et les rôles, mais ils préparent, de concert avec le contrôleur, le travail de l'assiette de l'impôt et des mutations. Ainsi chargés, en 1799, de continuer, dans des conditions plus restreintes, l'intervention locale des contribuables en matière d'impositions directes, les répartiteurs subsistent encore aujourd'hui : leurs pouvoirs actuels sont les débris de l'ancien pouvoir absolu des collecteurs. Cet ancien pouvoir absolu, en rendant leur concours indispensable, avait motivé dans la législation des pénalités excessivement sévères, en cas de retards ou d'absences, pénalités qui n'ont pas été abrogées, et dont le maintien dans nos codes semble une anomalie, lorsqu'on en oublie l'origine.

La loi du 24 novembre 1799 n'étendait pas aux percepteurs la mesure qui soumettait les autres agents des contributions directes à la nomination du gouvernement. La mise en adjudication des perceptions était maintenue. Cette adjudication occasionnait cependant chaque année un grave préjudice aux recouvrements.

« Dans une foule de communes, disait Gervaise, direc« teur des contributions directes (en l'an X, alors que le

« système de l'adjudication était en vigueur), on ne peut « supposer qu'on veuille être percepteur pour la légère « rétribution attachée à cette charge. Le percepteur spécule « donc sur la jouissance des fonds ou sur le produit des « contraintes : l'institution est immorale et vexatoire. Des « percepteurs infidèles se perpétuent : en déficit sur l'exer- « cice qui finit, ils se couvrent avec les deniers de l'exercice « qui commence : et cependant, si on ne continue que les « percepteurs au courant, aucun ne voudra l'être. »

Ce n'est que quatre ans après (loi du 25 février 1804) que fut introduite cette réforme essentielle : « Tous les « percepteurs des contributions directes seront à la nomi- « nation du Premier Consul. »

Mais, si quelques réformes étaient ajournées en l'an VIII, la plus importante et la plus difficile se trouvait réalisée, celle qui avait exigé, pour aboutir, l'avènement d'un nouveau gouvernement rompant avec les principes de la Révolution. Dès l'année suivante, le ministre des finances Gaudin put se féliciter, à juste titre, de l'heureux succès de son œuvre : « Tout était à faire à l'avènement du Con- « sulat, écrit-il en l'an X, pour l'assiette et le recouvrement « des contributions directes ; 35.000 rôles de l'an VII res- « taient encore à former. A l'aide du nouvel établissement, « les rôles de l'an VII ont été achevés, ceux de l'an VIII ont « été faits aussi promptement qu'on pouvait l'espérer, et « ceux de l'an IX ont été préparés avec une célérité telle « que, *pour la première fois depuis la Révolution*, le recou- « vrement a pu commencer avec l'année même à laquelle « les contributions appartenaient. » (Rapport du ministre des finances, 1er germinal an X.)

La loi du 1er décembre 1790, dégagée seulement à la fin de l'année 1799 des entraves qui paralysaient son exécution, ne commença ainsi à fonctionner réellement

qu'au début du siècle. Mais, dès cette époque, le système, qui prévaut encore aujourd'hui, se trouvait définitivement établi.

## II

L'organisation des poursuites, sous l'ancien régime, n'avait pas participé, comme nous l'avons dit, aux progrès obtenus dans les autres parties des contributions directes; et, ni la loi de 1790, ni celle de 1791 ne comblèrent cette lacune.

Après l'année 1791, tout espoir disparaît de voir surgir les règlements réformateurs, qui ont fait défaut jusqu'alors. Les poursuites, sous la Convention, devinrent, en effet, exclusivement un instrument de tyrannie entre les mains de ceux qui possédaient le droit de les exercer. Aucune loi ne fut rendue à leur sujet pendant cette période, sauf celle du 24 fructidor an III (10 septembre 1795), qui rétablit les contraintes solidaires supprimées, on s'en souvient, par Turgot, en 1775.

Si, avant la fin de brumaire, dit-elle, quelque commune n'a point acquitté le tout ou la majeure partie des sommes exigibles à cette époque, l'administration du département décernera une contrainte contre les vingt plus forts contribuables de la commune, du montant de ce qu'elle aurait dû acquitter. A défaut par ces vingt contribuables de satisfaire à cette contrainte dans la décade de la notification, l'administration requerra la force publique pour en assurer l'exécution. (Art. 4 de la loi du 24 fructidor an III.)

L'ancien régime n'inventa jamais de pareille coercition. Une seconde loi, du 13 frimaire an IV (4 décembre 1795) confirma la précédente. En vain Tronson du Coudray proteste au conseil des Anciens : « Quelle est donc, dit-il « cette législation, qui, dans la crainte de ne pouvoir at-

« teindre les coupables, s'applique à rendre les uns res-
« ponsables de la faute des autres? Il est contraire à la
« déclaration des droits, il est contraire à tous les princi-
« pes de justice, que je réponde pour les fautes qu'un autre
« a commises, et j'élèverai constamment la voix contre
« toute disposition de cette espèce. » (Anciens, séance du
13 frimaire an IV.) Le projet fut adopté malgré Tronson
du Coudray, malgré Du Pont de Nemours, qui s'associa
ses observations, et, de rechef, une nouvelle loi posa e
France le principe de la contrainte solidaire. Seulement
au lieu des vingt plus forts contribuables de la commune en
retard, dix seulement furent déclarés « seuls responsables
« et solidaires ». (Loi du 13 frimaire an IV, art. 9.)

En l'an V, le Directoire constate encore la continuation d
abus pratiqués sous la Convention : « Le Directoire, citoy
« ministre, écrit-il, est instruit que des poursuites ru
« neuses et vexatoires sont exercées, sans avertisseme
« préalable, contre un grand nombre de citoyens... Il e
« aussi informé que des porteurs de contraintes, et mêm
« quelques fonctionnaires publics, font un métier de c
« vexations, et s'en forment un revenu plus ou moins con
« sidérable. Ces manœuvres tyranniques ont excité l'ind
« gnation du Directoire exécutif...» (Lettre des Directeurs
au ministre des finances, 18 brumaire an V, Arch. nat. AF
III, 180.) En même temps, la loi du 7 novembre 1796 com-
mença à réparer les brèches des décrets de l'assemblée consti-
tuante en rétablissant les garnisons individuelles. Mais cette
restauration, opérée dans un article isolé, n'a pas la portée
d'une réforme réfléchie et décisive. C'est une mesure de
circonstance inspirée par le retard des recouvrements.

En l'année 1800 seulement, après l'installation du Consulat
apparaît le premier règlement rationnel. La grande loi pré

cédente sur la contribution foncière du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) avait laissé complètement de côté le sujet des poursuites, se bornant à prescrire la continuation de l'exécution des lois actuelles (article 153), lois dont on connaît l'insuffisance. L'arrêté consulaire du 4 août 1800 (16 thermidor an VIII), au moment où toutes les parties de l'administration rentraient dans l'ordre, donna enfin une réglementation au service des poursuites.

Le préambule de l'arrêté de 1800 définit très justement les lacunes des lois précédentes. Elles autorisaient les garnisons et les saisies, dit-il, « sans régler l'emploi de « ces mesures », c'est-à-dire que les garanties manquaient aux contribuables, qu'aucune limite, qu'aucun ordre précis ne rassuraient ceux-ci contre les excès des agents, que l'intérêt du fisc, en un mot, prédominait exclusivement. Tel était bien le caractère de la situation que stigmatisaient les assemblées provinciales, et que les lois de 1790 et de 1791 ne réformèrent pas. Les règlements de l'assemblée constituante et de la Révolution, à l'exemple des anciens édits royaux, avaient sacrifié sans scrupule le repos des citoyens au désir d'activer les recouvrements. En 1800, des idées plus libérales prévalurent : le but principal de l'arrêté du 4 août 1800 ne consiste plus exclusivement à pressurer les contribuables, mais à garantir, en même temps, leur sécurité par de salutaires formalités.

Les porteurs de contraintes ne doivent plus se précipiter chez les retardataires et saisir leurs récoltes et leurs loyers, sans autre préambule. La loi du 1er décembre 1790 avait, on s'en souvient, organisé les poursuites dans ces conditions, sous prétexte d'établir un régime plus doux. Il n'est plus même question d'autoriser, d'emblée, l'installation de garnisons individuelles, comme se bornait à le permettre la loi de l'an V. Dans un esprit tout différent, l'article 41

de l'arrêté du 4 août 1800 prescrit aux porteurs de contraintes, après avoir vérifié une dernière fois la situation des rôles, de remettre, d'abord, simplement aux redevables arriérés un bulletin d'avertissement, sur papier non timbré, dont le coût est de cinq centimes (article 41). Une fois cette opération préliminaire accomplie, à titre gracieux, dans toutes les communes de leur ressort, les agents se rendent chez le receveur particulier, et à ce moment seulement ils lui présentent la contrainte à viser (article 43). Cette contrainte les autorise à s'établir chez les propriétaires qui, dûment prévenus, n'ont pas encore satisfait à l'avertissement. Les porteurs ne peuvent séjourner plus de deux jours chez le même contribuable (article 44.) Ils doivent commencer par le plus fort retardataire, et aborder successivement chacun des autres, toujours dans le même ordre (article 44). Les redevables qui payent moins de 40 fr d'impôt ne sont pas assujettis à la garnison. Enfin le porteur de contraintes ne peut procéder par voie de saisie contre les récalcitrants que sur un ordre spécial du percepteur et dix jours seulement après son arrivée dans la commune (article 51).

L'esprit d'une administration régulière se révèle dans cette série de délais, d'avertissements, de précautions édictés en faveur des contribuables. Des préoccupations inverses inspiraient, on l'a vu, les lois de la monarchie et de la Révolution.

Les gouvernements postérieurs au Consulat perfectionnèrent cette première assise. En 1817, la loi de finances du 25 mars prescrivit de délivrer un avertissement individuel à chaque contribuable aussitôt que les rôles seraient confectionnés (art. 71). Indépendamment de cet avertissement annuel, une sommation gratis dut toujours précéder le premier acte de poursuites donnant lieu à des frais (art. 72).

Enfin les préfets furent autorisés à rédiger des règlements relativement aux frais de contraintes, garnisons, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes (art. 73) (1).

Cette dernière prescription devint le point de départ de la réglementation générale en vigueur aujourd'hui. Le gouvernement, pour unifier l'œuvre des préfets, chargea une commission de poser les bases d'un règlement type, contenant l'ensemble des prescriptions sur la matière des poursuites. Le tarif des frais seul demeurait en blanc, afin de laisser le soin de le fixer à chaque préfet, conformément à la loi. Le règlement du 26 août 1824, fruit des travaux de la commission nommée par M. de Villèle, fut revisé en 1839 (Règlement du 21 décembre 1839), et constitue aujourd'hui le code des poursuites en 114 articles.

Dans ce document, l'ordre et la gradation des actes de poursuites se trouvent minutieusement réglés : des délais séparent l'exercice de chacune d'elles ; des autorisations spéciales et des formalités protectrices les précèdent toutes ; à chaque degré, la situation des contribuables doit être revisée : ceux-ci ne subissent aucune procédure sans avoir été dûment prévenus. La saisie et la vente des meubles deviennent des moyens extrêmes, devant lesquels s'interpose une série d'avertissements destinés à amener le retardataire, par une pression progressive, à se libérer en temps opportun. Rien n'est plus laissé à l'arbitraire : le montant des frais des garnisons collectives et individuelles ne dépend plus de la durée du séjour que les anciens porteurs de contraintes pouvaient prolonger à leur gré. Un tarif fixe détermine le taux de la taxe représentative de cha-

1. La loi de finances du 15 mai 1818 a répété ces trois dispositions dans son article 51.

cune de ces formalités. Cette dernière réforme ne date que de 1839. Jusque-là, les garnisaires possédaient encore la faculté de grossir leurs salaires au gré de leurs intérêts : alors seulement, on substitua au payement à la journée le payement d'une somme tarifée par bulletin de garnison. Tout récemment, les noms barbares de garnison individuelle et de garnison collective viennent enfin de disparaître du texte de nos lois. Depuis longtemps, sans doute, la formalité avait cessé d'être effectivement pratiquée. Cependant tous les manuels et même les instructions officielles, continuaient à expliquer doctrinalement les règles sur le séjour des garnisaires au domicile des contribuables retardataires. La loi du 10 février 1877 rétablit heureusement la vérité des mots et mit les termes du Code en harmonie avec nos mœurs.

On voit combien de temps il a fallu à la législation des poursuites pour atteindre le point de perfection où nous la trouvons aujourd'hui. Ce long retard provient, comme nous l'avons montré, des débuts mêmes de la réforme, insuffisamment préparée par l'ancien régime, et ajournée par l'assemblée constituante.

## III

La loi du 1er décembre 1790 avait tranché, dans le même sens que l'assemblée des notables de 1787, la longue controverse soulevée au XVIIIe siècle, au sujet du payement de l'impôt en nature ou en argent, en donnant la préférence au mode de payement en argent. La Révolution ne pouvait, dans le cours de ses huit années de troubles, laisser subsister paisiblement une aussi sage décision.

Le payement de la contribution foncière en nature

réal et prairial an III. Dubois-Crancé y répéta les arguments que nous avons déjà cités, avec plus de force et d'assurance parce qu'il se sentait plus près du succès : « Les Romains, « dit-il, percevaient l'impôt en nature. Les Chinois, le peu- « ple le plus sage de l'univers, font de même. » (16 floréal an III.)

La loi du 2 thermidor an III (20 juillet 1795) stipula que la moitié de la contribution foncière serait payée en grains effectifs, de bonne qualité, conduits et livrés au magasin le plus voisin, désigné par le département, qui ne pourra être éloigné de plus de trois lieues (art. 4 et 5). Le garde-magasin en donnait récépissé, et le percepteur prenait ce récépissé comme versement. La mesure ne s'appliquait qu'aux récoltes en blé, froment, seigle, orge et avoine. Les propriétaires qui récoltaient d'autres denrées avaient la faculté d'acquitter leur cote en assignats, non pas en assignats valeur nominale, — l'État refusait lui-même son papier déprécié, — mais en assignats au cours. (Loi du 20 juillet 1795.)

Quelque temps après, une nouvelle loi du 24 fructidor an III (10 septembre 1795) porta de la moitié aux trois quarts le montant des payements à effectuer en nature.

Sans doute, la Convention obéissait alors, dans une certaine mesure, à des nécessités étrangères à la question théorique : rareté du numéraire, dépréciation des assignats, insuffisance des approvisionnements de l'armée. La théorie cependant prit aussi sa part dans ses décisions, puisqu'elle consacra dix de ses séances, en 1795, à la discussion des avantages généraux de l'impôt en nature, avant de l'adopter. (Séances des 16 floréal an III et jours suivants.)

Il est curieux de rechercher les résultats de cette malheureuse expérience organisée par la Convention.

« J'ai entendu parler, dit Bouche, de grands frais, de hangars et de greniers. Voici ce que c'est que l'imposition en « nature : Lorsque les municipalités, suivant la nature de leur « territoire, et d'après leur cadastre, se décideront à per-« cevoir l'impôt en fruits, elles ouvriront des enchères, « et elles affermeront à des particuliers qui payeront en « argent. Cette manière est douce et peu dispendieuse. » (Discours de Bouche, 7 octobre 1790.) A ces tableaux séduisants, une seule réponse bien étudiée fut opposée par Pierre Dedelay, orateur généralement diffus, qui, cette fois, réussit à se faire applaudir. Il montra : 1° que le fermier de l'impôt, substitué à la commune, ne pourrait se charger de la perception qu'à des conditions très onéreuses, 30 0/0 au moins, parce qu'il devrait mettre en campagne un nombre considérable d'agents pour recouvrer l'impôt, le même jour, sur une immense étendue ; 2° que certaines récoltes, surtout celles qui craignent les intempéries, ne peuvent attendre, sur les lieux, l'arrivée du collecteur avant d'être rentrées ; 3° que certains produits, tels que les cocons, les noix qu'on ramasse au fur et à mesure qu'elles tombent, etc., ne se prêtent pas au partage en nature ; 4° enfin que l'impôt doit toujours se percevoir sur le produit net, et qu'il serait souverainement injuste de prélever la même portion de récolte, au profit du fisc, sur un terrain qui aurait coûté deux fois plus qu'un autre d'engrais, de culture et de frais. « Au malheur « d'avoir un mauvais terrain, joindrai-je celui de payer « double ? On dit qu'on estimera les terres ? Si l'on fait une « estimation, il faut donc toujours un cadastre. » (Pierre Dedelay, 6 octobre 1790.)

A la Convention, les théories de Dubois-Crancé obtinrent le succès que la Constituante ne leur avait pas accordé. Une longue discussion s'engagea, à leur sujet, aux mois de flo-

'un cadastre exact,même pour un seul vil-
» En conséquence, « la véritable égalité
la plus approximative, du moins, se
main de la nature. Par la manière dont
ses bienfaits,elle indique elle-même où est
, où est la misère. » (Conseil des Cinq-Cents,
an IV.)

u de contradicteurs osaient encore élever la voix ; Deferont est, à peu près, le seul qui tente d'opposer à ces rases l'objection des obstacles insurmontables d'exécuon. Là, en effet, réside le point essentiel du débat. Quelle leur reste-t-il aux plus séduisantes théories, lorsque les its démontrent l'impossibilité de leur application. Cependant le conseil des Cinq-Cents donna encore raison à ubois-Crancé et à ses adhérents; malgré l'avis de son ropre comité des finances, qui lui dénonçait les gaspilla-es et les abus occasionnés par la pratique du nouveau stème, il prescrivit de continuer la perception en nature. oi du 27 messidor an IV, 15 juillet 1796.)

C'est un an environ après cette date, seulement, que la i du 18 prairial an V (6 juin 1797) rétablit le payement numéraire. Alors, sans longue discussion, et sous la ession irrésistible des faits mis en évidence l'année prédente, l'article suivant fut, enfin, voté par les deux conils. « La contribution foncière de l'an V ne sera payée qu'en numéraire métallique. » (Loi du 18 prairial an V, rt. 2.)

A partir de cette époque, l'idée de l'impôt en nature ne e reproduisit plus, et, d'une manière définitive, la loi u 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), récapitulant les is relatives à la contribution foncière, inscrivit sans iscussion dans son texte : « Elle est perçue en argent. » 'itre I, art. 1.)

En l'an IV, un an après l'inauguration du nouveau régime, les impossibilités de la perception de l'impôt en nature s'étaient déjà révélées avec une telle évidence que la commission des finances du conseil des Cinq-Cents proposa, de sa propre initiative, de substituer au payement de la partie acquittable en grains, le versement d'une valeur équivalente en mandats territoriaux. Les céréales prélevées par le fisc avaient été dilapidées, avariées, perdues. Le rapporteur dresse ainsi le tableau de la situation : « Une « partie des grains versés dans les magasins nationaux se « gâte et y est volée, comme cela est arrivé ; à défaut de « local convenable, ils ont été déposés dans des endroits « trop humides et non suffisamment aérés ; on a même été « obligé d'en mettre beaucoup dans les églises : il en ré- « sulte une grande perte pour la République. Les frais de « garde, de manutention, le transport d'un endroit fort « éloigné à celui où ils sont nécessaires, absorbe la moitié « de la valeur de ces grains. » (Rapport de Balland, au nom de la commission des finances, Cinq-Cents, 30 germinal an IV.)

Mais Dubois-Crancé défend encore énergiquement, malgré les faits constatés, le maintien du mode de payement dont il s'est fait l'apôtre. « Sans doute, dit-il, la partie de « cette contribution perçue en nature l'an dernier a été « *gaspillée*, *avariée*, et *d'un produit presque nul pour la « chose publique.* » L'aveu dans la bouche du défenseur attitré du système suffit pour édifier sur son mérite. Cependant Dubois-Crancé ne veut pas tenir compte de ces incidents, et ramène la question dans la région des principes. D'après lui, il est impossible de dresser un cadastre exact, et, dès lors, de cette impossibilité découle la nécessité de percevoir directement les fruits mêmes de la terre. « Je « défie le plus habile économiste, s'écrie-t-il, de démontrer

« la possibilité d'un cadastre exact, même pour un seul vil-
« lage de France. » En conséquence, « la véritable égalité
« de la répartition, la plus approximative, du moins, se
« trouve dans la main de la nature. Par la manière dont
« elle distribue ses bienfaits, elle indique elle-même où est
« la fortune, où est la misère. » (Conseil des Cinq-Cents, 10 floréal an IV.)

Peu de contradicteurs osaient encore élever la voix ; Defermont est, à peu près, le seul qui tente d'opposer à ces phrases l'objection des obstacles insurmontables d'exécution. Là, en effet, réside le point essentiel du débat. Quelle valeur reste-t-il aux plus séduisantes théories, lorsque les faits démontrent l'impossibilité de leur application. Cependant le conseil des Cinq-Cents donna encore raison à Dubois-Crancé et à ses adhérents ; malgré l'avis de son propre comité des finances, qui lui dénonçait les gaspillages et les abus occasionnés par la pratique du nouveau système, il prescrivit de continuer la perception en nature. (Loi du 27 messidor an IV, 15 juillet 1796.)

C'est un an environ après cette date, seulement, que la loi du 18 prairial an V (6 juin 1797) rétablit le payement en numéraire. Alors, sans longue discussion, et sous la pression irrésistible des faits mis en évidence l'année précédente, l'article suivant fut, enfin, voté par les deux conseils. « La contribution foncière de l'an V ne sera payée « qu'en numéraire métallique. » (Loi du 18 prairial an V, art. 2.)

A partir de cette époque, l'idée de l'impôt en nature ne se reproduisit plus, et, d'une manière définitive, la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), récapitulant les lois relatives à la contribution foncière, inscrivit sans discussion dans son texte : « Elle est perçue en argent. » (Titre I, art. 1.)

## IV

Nous avons vu la loi du 1er décembre 1790 s'occuper du cadastre d'une manière très superficielle.

Cependant, après elle, lorsque l'obligation pressante d'effectuer la répartition des contributions de 1791 ne permit plus à l'assemblée constituante de vivre dans les illusions et de retarder la solution effective de la question cadastrale, elle déclara ouvertement l'impossibilité de procéder immédiatement à sa confection. « L'exactitude, dit-elle, qu'il « serait désirable d'apporter dans la répartition des contri- « butions ne peut s'obtenir que par un cadastre, et *c'est un « ouvrage réservé à nos successeurs.* » (Rapport fait au nom du comité, sur la répartition de la contribution foncière en 1791, 15 mai 1791.)

Ainsi, l'assemblée constituante abandonne définitivement l'entreprise dont elle avait d'abord proclamé l'urgence. Elle se borne à maintenir le régime imparfait décrit dans le titre II de la loi du 1er décembre 1790, que nous avons analysé plus haut en détail, et laisse le soin de faire mieux à ses successeurs. Toutefois, pour masquer, autant que possible, cette lacune essentielle, les décrets des 28 août et 23 septembre 1791 prescrivirent de lever le plan de toutes les parcelles qui seraient l'objet de réclamations suffisamment importantes. Puis, « afin de lier la levée de ces « plans à des opérations plus étendues et de les diriger toutes « vers la confection d'un cadastre général » (préambule du décret du 23 septembre), on décréta la confection d'un plan de masse de la circonscription de chaque communauté, ainsi que la détermination géométrique de tous les clochers et autres points remarquables situés dans l'étendue des départements. Les parcelles isolées, cadastrées à l'occasion

des réclamations individuelles, devaient, par ce moyen, se rattacher au plan d'ensemble de la commune, lequel se reliait à la triangulation du département. Enfin, la conservation de ces documents, que le temps seul pouvait compléter successivement, fut assurée par le dépôt des originaux aux archives du département. Cette série de mesures partielles, très heureusement combinées, perfectionnaient les dispositions analogues que nous avons vu les assemblées provinciales de l'Ile-de-France, du Berry, de la Haute-Guyenne insérer dans leurs règlements locaux. Une autre loi les compléta en autorisant les directoires des départements, sur la demande du conseil général d'une commune, à ordonner la levée du plan de son territoire. (Loi du 16 octobre 1791.)

Mais, ce n'étaient là que des tendances très recommandables vers un but extrêmement lointain. L'assemblée constituante ne pouvait faire davantage : l'exécution immédiate de l'opération cadastrale dépassait ses facultés. Une telle entreprise exige un gouvernement patient, sûr de son avenir, assez fort pour comprimer l'intérêt personnel, assez riche pour supporter une dépense considérable, assez constant pour suivre, jusqu'au bout, une œuvre de longue haleine. L'assemblée constituante ne remplissait aucune de ces conditions : elle le sentit elle-même, et, comme nous venons de le voir, après avoir constaté la nécessité d'un cadastre, elle exprima le regret de ne pouvoir se charger de son exécution.

La Convention apporta moins de scrupule dans ses procédés : de même qu'elle osa organiser le Grand-Livre de la dette publique, en pleine faillite, de même, au milieu du désordre administratif le plus effroyable, elle ne craignit pas de décréter le cadastre.

Les historiens, qui prennent pour une fondation rieuse ces sortes de décrets improvisés, qu'aucun rap qu'aucune discussion ne précèdent, paraissent ign quels efforts patients et réfléchis, quels travaux prolon nécessitent d'aussi grandes créations, lorsqu'elles sont tinées à fonctionner réellement et efficacement.

Dans sa séance du 21 mars 1793, en même temps qu reçoit une dépêche de Dumouriez annonçant la dé désastreuse de Nerwinde ; alors que Marat s'écrie : « C « sont pas les soldats qui sont les voleurs, ce sont « ques-uns de leurs chefs..., c'est sur ces chefs que l « doit s'appesantir » ; après la communication d'une l des commissaires dénonçant l'existence d'attroupem dans l'Ouest, prêts à marcher pour le rétablissemen rois et des prêtres ; au milieu de ce tumulte de dénon tions et de tristes nouvelles, la Convention entend li texte du décret suivant, proposé par Vernier au nom comité des finances :

« Pour parvenir à une répartition exacte entre tous « départements, districts et communes, il sera procé « un cadastre général de toutes les terres et biens-fonc « la République : le comité des finances présenter « cessamment le plan d'organisation relatif audit « dastre. »

La Convention adopte immédiatement, sans aucun d ce projet absolument étranger à son ordre du jour, et devient l'article 2 du décret des 21-22 mars 1793. (Pr verbal de la séance du jeudi 21 mars 1793.)

Dix mois après, une nouvelle loi des 8-23 pluviôse (27 janvier-11 février 1794) répète encore la même form non moins vaine dans son application : « Les comité « finances, de législation et d'agriculture sont chargé « présenter incessamment un rapport et projet de d

« sur la confection d'un grand livre des propriétés territo-
« riales. »

Ces décrets insérés périodiquement au Bulletin des lois, prescrivant pompeusement la confection d'un cadastre que personne n'exécute, sans qu'aucun élément ait été préparé pour réaliser l'opération, au milieu de troubles qui eussent, d'ailleurs, fait échouer l'entreprise la mieux conçue, mériteraient de demeurer oubliés, si l'esprit de parti n'avait cherché à faire remonter jusqu'à eux la fondation du cadastre.

A cette époque, du reste, la question du cadastre et de la péréquation, bien que soulevée théoriquement, de temps à autre, dans des décrets sans portée, n'avait plus d'écho dans le pays : la facilité de se libérer en assignats et autres papiers d'État dépréciés, le retard considérable de la confection des matrices de rôles par les municipalités, rendaient le poids de l'impôt en quelque sorte insensible aux contribuables.

Le retour des payements en espèces modifia profondément cette situation : combiné avec la misère publique, à la fin du Directoire, il rappela cruellement au peuple le poids et par conséquent les inégalités de l'impôt foncier. Le Consulat, dès son avènement, en rétablissant l'ordre matériel, comprit qu'il devenait urgent de calmer les plaintes universellement exprimées, et qu'il fallait enfin procéder, sans retard, à la confection du cadastre ajournée par la Révolution. « C'est en définitive *à partir seule-*
« *ment du gouvernement consulaire* que furent com-
« mencés sur le cadastre les travaux sérieux, qui depuis
« ont été suivis. » (*Répertoire de jurisprudence de Dalloz :* IMPOT FONCIER.)

Le Consulat trouva, en effet, tout à faire en cette ma-

tière. Jusqu'à lui, nous venons de le voir, ni l'assemblé constituante, de son propre aveu, ni la Convention, à plu forte raison, malgré les grands mots qu'elle jeta dans l recueil du Bulletin des lois, ni le Directoire, qui manifest la bonne intention de relever les ruines du gouvernemer précédent, n'avaient entrepris aucune opération cadastrale Il convenait donc, en 1799, de reprendre les études à leu début, en se résignant à subir toutes les phases d'expé rience et de tâtonnements qui précèdent nécessairemer l'accomplissement d'une œuvre aussi difficile.

Dès son premier compte rendu, le ministre des finance Gaudin, s'exprime ainsi : « Une grande tâche reste à rem « plir, celle de faire disparaître les vices reconnus da « le répartement général des contributions directes. J « prescrit, dès la fin de l'an VIII, les travaux préliminaire (Compte rendu aux Consuls de la République par le m nistre des finances, 1er ventôse an IX.)

« Les plaintes deviennent si universelles et si viv « ajoute Gaudin, que le gouvernement ne peut se dis « muler la nécessité de s'occuper sérieusement des moye « de tranquilliser les esprits. »

Deux modes d'exécution se trouvaient alors en p sence : le cadastre parcellaire, proprement dit, d'ap lequel chaque parcelle fait l'objet d'un arpentage et d'u estimation distincts, et le cadastre *par masse de cultu* qui se borne à mesurer et à évaluer en bloc les cultu analogues formant un seul polygone. Un arrêté du 11 m sidor an X (30 juin 1802) chargea une commission de s membres d'examiner chacun de ces deux procédés et d' primer son avis à leur sujet.

La commission recula devant la durée et la dépense l'opération parcellaire et formula son avis en faveur cadastre par masse de culture. Celui-ci présentait l'av

tage de la rapidité et de l'économie; mais ses résultats, trop généraux, ne donnaient pas les moyens d'effectuer, avec certitude, le dernier degré de répartition entre les contribuables. Peu de temps après, une nouvelle réunion, composée de membres du Conseil d'État, du Corps législatif et du Tribunat, à laquelle fut soumise de nouveau l'étude de la même question, jugea même qu'il serait suffisant, pour arriver plus rapidement au but, d'opérer, non plus par masse de culture, mais seulement par épreuves sur un certain nombre de communes dans chaque arrondissement. Le sort devait déterminer le choix des communes. L'arrêté du 12 brumaire an XI, (3 novembre 1802) ratifia la décision de cette seconde commission.

Dès l'année suivante, le ministre des finances exposait, dans le compte des finances, que sur les 1.900 communes, désignées par le sort, en vertu de l'arrêté du 12 brumaire, 515 étaient arpentées en totalité, 409 très avancées, et que, bientôt, aux opérations géographiques allait succéder le travail plus délicat des expertises.

« Aussitôt que l'arpentage et l'expertise des 1.900 com-
« munes désignées par l'arrêté du 12 brumaire an XI, se-
« ront terminés, les résultats en seront mis sous les yeux
« du gouvernement, et il sera procédé aux opérations
« ordonnées par la deuxième partie du même arrêté, dont
« l'objet a été de parvenir à rectifier la répartition entre
« les départements, les arrondissements et les communes,
« en conséquence des bases obtenues dans les 1.900 com-
« munes qui auront été soumises à l'arpentage et à
« l'expertise. » (Compte de l'administration des finan-
« ces en l'an XI, 14 nivôse an XII.)

Malheureusement, une fois ce travail par épreuves à peu près terminé, on reconnut que ses données présentaient trop d'incertitude pour servir d'assiette à une répartition

définitive et qu'elles provoqueraient infailliblement des ré-
clamations unanimes et fondées : « Comment, en effet, s
« flatter, dit Gaudin, de connaître, par les évaluations d
« 1.900 communes, le véritable revenu des 48.000 autres q
« composent le territoire de l'empire français? » (Compte
l'administration des finances en l'an XII, pluviôse an XII
Le ministre des finances abandonna alors l'exécution
l'arrêté du 12 brumaire an XI. Mais il n'en poursuivit p
moins, sur le terrain, les opérations entreprises, et le
donna même plus d'extension, afin de les faire servir éve
tuellement à la confection du cadastre général par mas
de culture. On se souvient que cette sorte de cadast
constituait le projet primitif de la commission spécia
réunie en messidor an X.

La continuation des travaux eut le très important ava
tage de former une armée de géomètres instruits et
périmentés. Des cours de géométrie ouverts dans 24
partements furent suivis par un grand nombre d'élève
et le choix des géomètres en chef put se porter sur d
sujets véritablement méritants.

Au 1er vendémiaire an XIV (23 septembre 1805), 600 plans
étaient terminés. (Compte général des finances de l'an XIV.)
Cependant le cadastre par masse de culture, quel que fût le zèle apporté à sa confection, suscitait encore de nombreuses objections. Plus il approchait de son terme, plus on reconnaissait qu'il ne satisferait pas au résultat universellement désiré, celui d'une juste répartition individuelle. Tout au plus, par son moyen, obtiendrait-on, à grand'peine, une péréquation, toujours très discutable, entre les différentes communes. Mais dans le sein même de chaque commune, de contribuable à contribuable, l'égalité continuerait à faire défaut, puisque les héritages individuels ne seraient ni mesurés, ni évalués séparément.

Le ministre Gaudin, de son côté, qui depuis l'origine des tentatives cadastrales, inclinait secrètement pour le parcellaire, ne manquait pas une occasion de représenter à l'Empereur la supériorité de ce dernier procédé :

« Ces données, que je présentais fréquemment au chef du « gouvernement, finirent par le convaincre, comme je l'étais « moi-même, que tout ce qui ne conduisait pas à rectifier « la *cotisation* individuelle ne serait, en dernière analyse, « d'aucune utilité. » (*Notice historique sur les finances*, par Gaudin.)

Les essais précédents, plus ou moins imparfaits, destinés à éviter la dépense et les délais d'un cadastre parcellaire, n'avaient, en somme, abouti qu'à faire dépenser 20 millions environ, et perdre 5 ou 6 ans. L'Empereur comprit enfin, d'accord avec son ministre, à la suite de ces expériences, qu'il fallait changer de méthode, et, en 1807, la création du cadastre parcellaire fut définitivement décrétée, (Loi du 15-25 septembre 1807, art. 23 et suivants.)

Cette fois, ce n'était plus une loi vaine et sans application, rendue dans un but déclamatoire. De longues délibérations, un commencement d'exécution même, avaient, depuis plusieurs années, devancé sa promulgation. Une commission scientifique, sous la présidence de l'illustre Delambre, rédigea un règlement détaillé, relatif aux parties d'art, destiné à apporter plus de certitude aux constatations des géomètres, (Règlement du 27 janvier 1808). Ceux-ci, formés en grand nombre pendant les années précédentes, se mirent à l'œuvre, et les agents des contributions directes, de leur côté, durent procéder à l'expertise, dans chaque commune, aussitôt que le plan en était achevé. A partir de 1808, le compte général des finances enregistre la marche progressive des opérations, d'année en année :

Au 1er avril 1811, l'arpentage est terminé dans 5.243 com-

munes et l'expertise, nécessairement en retard sur l'arpen
ge, s'achève dans 3.145 communes. (Compte général de 181

Au 1er janvier 1812, près de 10.000 communes sont
pentées, et 6.000 expertisées. (Compte général de 1811);

Au 1er janvier 1813, les résultats n'augmentent en app
rence que de quelques centaines de communes; mais da
celles déjà arpentées et expertisées, les travaux subsidi
res, consistant à former les plans, à dresser les états de s
tion, à rédiger les matrices, se poursuivent et se termine
(Compte général de 1813.)

Les faits de guerre et les bouleversements politiq
suspendirent, en 1814 et 1815, la marche de l'opératic
mais, en définitive, à la fin de l'Empire, le quart de
France se trouvait mesuré par un arpentage régulier, et
huitième partie entièrement cadastrée. (Compte-rendu
l'administration des finances en 1815.) Le gouvernement
la Restauration reprit l'opération interrompue et la c
solida par les règlements de 1821, 1824 et 1827, qui f
ment le code du cadastre, sans cesse appliqué depuis lo
En 1830, l'arpentage se trouvait achevé dans 21.512 co
munes, ce qui représentait un accroissement de p
de dix mille communes depuis 1816. 15.738 commun
restaient à cadastrer, et l'on prévoyait que dans dix ans
pération tout entière serait terminée. (Rapport au roi
M. de Chabrol, ministre des finances, 15 mars 1830.)

Nous ne suivrons pas la confection du cadastre en Fra
jusqu'à son achèvement, en 1845. Il suffit d'avoir const
qu'à partir de 1807 l'entreprise, ajournée par la Révoluti
fut définitivement fondée, et aboutit, après trente-cinq
de travaux, à une réalisation effective.

Mais cinq ans d'expériences préparatoires et 20 milli
de dépenses avaient été nécessaires avant de mettre
cours d'exécution cette œuvre considérable.

## V

L'imperfection des procédés employés, en 1791, pour effectuer la première répartition du contingent général entre les départements, entacha la nouvelle contribution foncière plus gravement, et surtout d'une manière plus irrémédiable, que ne le fit encore l'omission du cadastre.

Le contingent de l'impôt foncier avait été déterminé, en 1790, comme il a été dit, à 240 millions pour toute la France. Ce chiffre de 240 millions procédait d'une estimation savante et approfondie du revenu net du territoire, dont le principal auteur était Lavoisier.

« L'ouvrage, dit celui-ci, a été commencé dès 1784. M. du « Pont, aujourd'hui membre de l'assemblée nationale, en « avait jeté les premières bases. J'ai cherché depuis à « donner plus d'étendue à ce travail. Vingt fois je l'ai « repris et interrompu... » (Résultat d'un ouvrage intitulé : *De la richesse du royaume de France*, remis au comité de l'imposition par M. Lavoisier. Imprimé par ordre de l'assemblée nationale, 1791.)

Ce contingent général, si patiemment déterminé dans son ensemble, fut réparti, entre les départements, dans des conditions toutes contraires de précipitation et d'arbitraire. Il suffit, pour s'en convaincre, de relire les préliminaires de la loi du 3 juin 1791.

Le rapport du comité des contributions reconnaît, en effet, dès le début, qu'il ne possède pour distribuer les 240 millions, dont il s'agit, aucun élément en dehors des documents fournis par l'ancien régime. Or, ces documents de l'ancien régime étaient absolument imparfaits en eux-mêmes, et ne s'adaptaient, en aucune façon, aux circonscriptions nouvelles, comme nous allons le voir.

En 1750, sans doute, M. de Machault entreprit une vast enquête dans le but de répartir l'imposition des fonds ter ritoriaux du royaume. En 1788, Mgr de Brienne recom mença la même statistique, et, l'ayant beaucoup perfec tionnée, la fit servir aux abonnements conclus avec les as semblées provinciales. Mais ces précédents, que le comité malgré ses habitudes de dénigrement systématique contr l'ancien régime, rappelle avec éloge, ne pouvaient conduir au but recherché. Le comité espéra, en vain, les renforce en ajoutant au chiffre des contributions directes de cha que province celui de leurs anciennes contributions ind rectes. « De là résulte, dit-il, non pas, nous l'avouerons, ur « répartition de charges bien proportionnelle, mais ur « distribution dont l'exactitude approximative est pour « moment la base la moins imparfaite qu'on puisse pre « dre. »

Après s'être ainsi excusé, dès les premières lignes, rapport, pour tirer le meilleur parti possible de ses chiffr défectueux, les groupe et les subdivise dans les colonn de deux états. Le premier détaille, par généralité, montant total des anciens impôts directs, généraux locaux, et y ajoute l'estimation des taxes dues par l privilégiés. Le second état classe les impôts indirec en deux catégories : 1° Impôts qui peuvent être re gardés comme payés par les généralités où ils sont per çus (1); 2° Impôts qui ne peuvent pas être attribués exclu sivement « au local dans lequel ils sont perçus » (2).

1. Tels sont : les impôts sur le sel, le tabac ; les droits à l'enlèvement à la fabrication des boissons, huiles et fers ; les droits de vente en déta des boissons ; les droits d'entrée dans les villes, pour moitié ; ceux d'i sinuation, centième denier et contrôle s'appliquant à des mutations locale

2. Ce sont les droits sur les procédures, de formule, de contrôle d exploits ; les droits de traites, de fabrication sur les cuirs, cartes à joue amidons, marque d'or et d'argent, la seconde moitié du droit d'entr dans les villes, etc.

Les premiers furent affectés pour leur montant intégral, a portion même de la province dans laquelle ils avaient s naissance, et les seconds, imputés à chaque généralité marc la livre des impositions directes.

Ces combinaisons ingénieuses, toujours uniquement sées sur les chiffres des anciens impôts, ne parvenaient s à douer d'autorité des données qui en étaient origirement dépourvues.

D'ailleurs, il fallait encore passer des anciennes circonsptions par généralités, aux nouvelles circonscriptions par partements, et pour cela superposer d'autres hypothèses précédentes. « La distribution une fois faite entre les énéralités, continue le rapport, il a fallu faire un tableau similaire entre les départements. Le procédé pour cette transcription eût été fort simple si le territoire de chaque généralité avait servi tout entier à la formation d'un certain nombre de départements. Mais les discordances des différentes circonscriptions rendent le travail fort difficile. »

Tel département ne supporte, en effet, qu'en partie les oits d'aides ; tel autre paye le sel, à différents prix, ou me ne rentre que pour une portion de son territoire sous joug de la gabelle, etc. Comment tenir compte de ces disctions ? Le comité juge ici trop difficile d'entrer dans des plications développées, et cesse d'indiquer les détails de procédés. L'arbitraire, sans doute, présida seul à cette nière transformation.

n résumé, le rapport conclut, dans des termes à peu près ntiques avec ceux de son préambule : « Obligés de choisir ntre diverses méthodes imparfaites, nous avons dû vous roposer celle qui l'est le moins. » (Rapport fait au nom comité des contributions publiques sur la répartition la contribution foncière, 15 mai 1791.) Cette appréciation

pitoyable, émanant du comité même de l'assemblée, défin exactement son œuvre.

Le projet que nous venons d'analyser, lu à la séance d 27 mai 1791, obtint le privilège, bien inopportun pour lu d'un vote par acclamation. « Sur cette proposition, dit « procès-verbal, un membre a observé que, si le projet « ce travail était discuté séparément, et article par artic « cette manière de délibérer donnerait lieu à des réc « mations interminables. En conséquence, il a deman « qu'on le mît aux voix en masse et qu'on le décrétât su « le-champ. » (Procès-verbal de l'assemblée nationale, im primé par son ordre. Séance du 27 mai 1791.)

Le projet fut donc voté d'emblée, sans observations, *globo*.

Telle fut la préparation de la loi du 27 mai-3 juin 179 qui détermina, d'une manière définitive, la part de chaqu département dans l'impôt direct. Pour un objet aus grave, l'assemblée se borna à puiser ses renseignement dans le passé, dans un passé condamné, dont elle-mêm proclamait, en toute occasion, les erreurs et les abus. E outre, elle s'abstint de délibérer en séance publique, pr voyant qu'au premier mot un débordement d'objectio s'élèverait contre les bases arbitraires de son comité.

Le vote précipité de l'assemblée constituante ne lui a sura qu'une très courte tranquillité. Dès le mois de se tembre suivant, de nombreuses pétitions commencère à signaler, non seulement les profondes inégalités de la r partition, mais encore des erreurs matérielles de calcul L'incertitude de l'opération primitive fit qu'on n'osa mên pas rectifier ces dernières. « Quant à la répartitio « votre comité vous représente, sans aucun changeme « celle que vous avez décrétée le 27 mai dernier, non pa « comme il vous l'a déjà dit dans le temps, qu'il la cr

« parfaite, mais parce qu'elle était,ce qu'elle est encore, la « moins défectueuse que vous puissiez faire. (Rapport du comité des contributions publiques sur la répartition de la contribution foncière pour l'année 1792, 22 septembre 1791.)

Les départements composant les anciens pays d'élection se plaignaient spécialement d'être surchargés par rapport aux pays d'état. Ceux-ci, en effet, ne participaient aux dépenses générales qu'au moyen de contributions librement réparties dans leur sein, tandis que les pays d'élection, placés directement sous la juridiction fiscale du gouvernement central, subissaient toutes ses rigueurs. Or, précisément parce qu'ils avaient plus souffert que les autres jusqu'en 1789, il arriva que leur sort, après 1789, devint pire.

Les plaintes cependant cessèrent pendant la période des assignats, parce que le poids des impôts, payables alors en papier monnaie déprécié, parut presque insensible : nous avons déjà constaté ce phénomène à l'occasion du cadastre. Ce fut au point qu'un fonds de huit millions, formé par le prélèvement de centimes additionnels généraux, et destiné à réduire les contingents des départements surchargés (Loi du 10 avril 1791, article 4), resta en partie sans emploi. Le pays éprouva, de 1791 à 1796, *de terribles distractions*, comme dit une note officielle sur la répartition de la contribution foncière, rédigée, en 1876, par le ministère des finances.

Mais, dès le rétablissement du payement des contributions en numéraire, les réclamations se renouvelèrent de toutes parts : l'écho en retentit dans les délibérations des conseils des Cinq-Cents et des Anciens : chacun rappelait l'insuffisance notoire du travail de l'assemblée constituante, son inconcevable précipitation, l'absence de toute

enquête préparatoire. « Les anciennes contributions, di-
« sait un orateur,ont servi de base à celles qui ont été éta-
« blies depuis le commencement de la Révolution. O
« comme les provinces étaient très inégalement impo-
« sées, il s'ensuit que la répartition actuelle est injuste
« et qu'il est impossible de la conserver plus longtemps.
(Cinq-Cents, 6 floréal an IV. Opinion de Beffroy.)

Un autre, pour mettre à jour la légèreté de l'assem-
blée constituante, dont il avait fait partie, renouvelait
récit de la séance du 27 mai 1791 : « L'assemblée, p
« un mouvement presque unanime, puisqu'il n'y e
« qu'un réclamant, arrêta, sur la motion d'un de
« membres, que pour éviter les longueurs, et même
« dangers, d'une semblable discussion, dans un insta
« où l'établissement de l'impôt paraissait si impérieu
« ment commandé, on adopterait *in globo* et de co
« fiance la répartition arrêtée par le comité. » (Opinion
P. Dedelay,14 prairial an V. Anciens.) — « Les bases du t
« vail, tous les éléments manquaient à l'assemblée co
« stituante; ce n'était pas remédier aux inégalités existan
« que de consacrer les anciennes erreurs, et d'y ajou
« toutes celles que commirent les commissaires répar
« teurs des communes. » (Opinion de Chassiron. Anciens
15 prairial an V.)

Le rapporteur de la commission spéciale du conseil des Cinq-Cents, sur la contribution foncière de l'an V, avoue, de même, que «les bases adoptées en 1790 étaient attaquées « de toute part. » (Rapport de Gibert Desmolières, 27 germinal an V.)

A la suite de ces longues discussions, divers projets proposèrent de recommencer la répartition et de lui chercher de nouvelles bases, soit au moyen d'une vaste enquête portant sur la richesse territoriale, soit en s'appuyant sur

les chiffres de la population de chaque région combinés avec sa superficie, etc. Ramel, ministre des finances, imagina même alors un remède, dont nous venons de faire l'essai en 1881. Il s'agissait de diviser la répartition en deux parties, l'une relative à la taxe des bâtiments, usines, etc.; l'autre à celle des fonds de terre. « La partie « sur laquelle la proportion de la contribution foncière varie « le plus, dit-il, est celle des maisons, bâtiments et usi- « nes. Dans certaines communes, on les évalue à raison « de leur valeur locative; dans d'autres, on les estime seu- « lement à raison de la surface qu'elles occupent comme « terres de première qualité. De là, il est résulté qu'on ne « demande presque rien aux propriétaires de maisons, tandis « qu'on a eu à répartir sur les terres une proportion supé- « rieure au cinquième. » (Rapport du ministre des finances au Directoire, 29 prairial an IV, Archives nat, A.F.III, 115.)

Mais les assemblées du Directoire n'osèrent pas aborder les difficultés d'un remaniement général de la répartition. Toutefois, malgré l'extrême pénurie des budgets, afin de calmer les plaintes universelles, elles n'hésitèrent pas à réduire de 21.941.000 francs le principal de l'impôt foncier. Ce dégrèvement fut attribué spécialement aux départements présumés surchargés (25 à 12 0/0 pour les départements présumés surchargés, 10 0/0 pour les départements justement imposés, 9 à 1 0/0 pour ceux réputés favorisés. Loi du 18 prairial an V, 6 juin 1797. Art. 1.)

Ce palliatif de 22 millions ne suffisait pas pour combler les inégalités existantes, que le temps, du reste, ne cessait de creuser plus profondément. Bientôt un nouveau dégrèvement de 10.902.945 francs fut consenti sur le principal de l'impôt foncier (1). Ces 10.902.000 francs distribués

1. Les chiffres indiqués ici se rapportent aux 86 départements composant la France avant 1860. Le territoire de la France ayant beaucoup va-

également entre tous les départements (5 0/0) ne pouvaient exercer une influence sérieuse sur l'amélioration de la répartition. (Loi du 9 vendémiaire an VI.)

L'année suivante, il fallut recommencer. Ramel, ministre des finances, trouva alors un procédé très économique pour diminuer le principal.

L'impôt foncier devait frapper, nous l'avons expliqué, toutes les propriétés foncières, quelles qu'elles fussent. Or parmi ces propriétés figuraient celles de l'État, que les répartiteurs de 1790, en l'absence du cadastre, avaient surchargées à l'envi. Dans les communes où existaient des domaines de l'État (aussi bien du reste que dans celles où existaient des biens d'aristocrates), l'exagération de leur cotisation dépassait toute mesure. Ainsi, à Paris, le tiers de la contribution foncière portait sur le dôme du Panthéon, les tours de Notre-Dame, la fontaine des Innocents, le jardin des Tuileries, les promenades du Boulevard, etc. (Message du 1er messidor an VII.) Ramel fit cesser une situation aussi irrégulière en provoquant l'exemption complète de l'impôt foncier en faveur des domaines nationaux non productifs de revenu. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 103, 105 et 106.)

Cette mesure réduisit de 18 millions les contingents (exactement 17.659.550 francs pour les départements demeurés français), et, sur ces 18 millions, deux seulement furent distribués entre les départements, à raison des biens nationaux improductifs qu'ils perdaient dorénavant le droit d'imposer. La différence, atteignant ainsi 16 millions qui devenaient libres, représentait l'exagération des répartitions

rié, pendant le cours de la Révolution et de l'Empire, et le principal de l'impôt foncier variant avec lui, il serait impossible d'apprécier l'importance relative de chaque dégrèvement successif, si l'on n'adoptait pas une base fixe.

cales à l'égard des propriétés en question. Elle fut partagée entre tous les départements, à titre de dégrèvement, suivant une échelle progressive, spécialement favorable aux départements surchargés. (Loi du 7 brumaire an VII, 28 octobre 1798.)

Le Consulat succédant au Directoire, et l'Empire après lui, cherchèrent, d'abord, dans le cadastre, comme nous l'avons vu, les moyens de réparer les erreurs de la répartition primitive. Le cadastre par masse de culture, adopté en premier lieu, tendait directement vers ce but; plus tard, le cadastre parcellaire, institué en 1807, devait, dans la pensée de ses premiers promoteurs, remonter, par le groupement successif de ses résultats, de la commune au canton, du canton à l'arrondissement et au département. Cependant, tout en paraissant compter dans l'avenir sur les données cadastrales pour rétablir l'équilibre général de la répartition, le gouvernement consulaire n'en poursuivit pas moins immédiatement, par voie de dégrèvements partiels, les réparations urgentes qu'exigeaient les inégalités toujours subsistantes de l'impôt foncier entre les départements. Le ministre Gaudin recommença à l'égard des bois de l'État l'opération que son prédécesseur Ramel avait accomplie avec succès sur les domaines non productifs de revenu. Le produit des bois de l'État, en l'an IX, atteignait 32 millions à peine, et le montant de leurs contributions ne s'élevait pas à moins de 11 à 12 millions. La moyenne représentait donc une imposition supérieure au tiers de leur revenu : on voit que les répartiteurs n'avaient pas eu la main légère. Gaudin proposa d'affranchir de toute contribution cette partie du domaine public, comme l'avait été celle des immeubles non productifs de revenu, et de diminuer les contingents des départements, où les bois étaient

situés, d'une somme égale au cinquième seulement du revenu net qu'ils donnaient à l'État. Ce cinquième s'éleva à 4.305.930 francs, ce qui révélait une exagération de 6 à 7 millions (6.192.300 francs), lesquels furent affectés au dégrèvement du principal d'un certain nombre de départements trop imposés. (Loi du 19 ventôse an IX, 10 mars 1801.

Les dégrèvements, que nous venons d'énumérer successivement, réduisirent de 56.695.000 francs le principal de l'impôt foncier. Celui-ci, fixé primitivement à 240 millions par l'assemblée constituante, descendit à 183.304.000 francs à la fin du Consulat (1).

Sous l'Empire, le dégrèvement accordé par la loi du 25 février 1804 (8.434.000 francs) et la réduction de 3.092.000 francs accordée, en 1805, à 25 départements considérés comme les plus surchargés (2.765.000 francs afférents aux départements de l'ancienne France) ramenèrent le montant de l'impôt foncier à 172.105.000 francs.

Enfin la Restauration, en 1819 (3.978.000 francs), et, en 1821 (13.446.123 francs), acheva l'œuvre des dégrèvements.

Le principal de l'impôt foncier fut définitivement fixé à 154.681.351 francs, en 1821, et le total des dégrèvements s'arrêta à 85.318.649 francs.

L'opération de 1821 est la dernière de cette nature. Depuis lors, l'impôt foncier n'a plus varié en principal, si ce n'est par le jeu normal des augmentations ou diminutions de territoire, des accroissements ou pertes de matière imposable. En 1850, sans doute, 17 centimes additionnels généraux ont été supprimés. Mais ce soulagement de 27.200.000 francs, si important et si efficace qu'il fût (Loi du 14 août 1850), ne porta que sur les centimes additionnels

1. Ces chiffres se rapportent toujours exclusivement aux départements composant la France en 1790.

et n'affecta pas la répartition du principal entre les départements.

Une enquête approfondie des forces contributives de chaque partie du territoire de la France, telle que l'assemblée constituante aurait dû l'effectuer, avant de répartir pour la première fois la contribution qu'elle inaugurait, précéda le dégrèvement de 1821.

Cette enquête, prescrite par l'article 38 de la loi du 15 mai 1818, démontra que le rapport de l'impôt au revenu variait dans des proportions excessives, presque invraisemblables, de localité à localité. Ainsi, dans certains départements, l'impôt prélevait le sixième du revenu des propriétaires; dans d'autres, la seizième ou la dix-septième partie seulement. Le même produit net de 100 fr. acquittait ici 16 fr. 60 d'impôt, et, là, 6 fr. 20 ou 5 fr. 90.

La loi du 31 juillet 1821 s'efforça de ramener ces proportions vers une moyenne plus uniforme. Mais, comme elle ne pouvait refaire la répartition dans son entier, c'est-à-dire rehausser les cotisations trop faibles, en même temps qu'elle diminuait celles qui étaient excessives, son action demeura nécessairement imparfaite.

Les 13 millions 1/2 qu'elle consacra à des dégrèvements rationnels parvinrent toutefois à resserrer l'ancien écart dans des limites moins étendues (1/8 à 1/17 au lieu de 1/6 à 1/17). Cinquante-deux départements surchargés ressentirent dans des proportions diverses le bon effet de ces dispositions. Pour la première fois, un essai de répartition basé sur une appréciation étudiée du revenu territorial venait d'être tenté. Cependant l'impossibilité d'arriver à une solution satisfaisante, et l'excès des inégalités existantes que l'enquête mettait en évidence, reportèrent naturellement, encore une fois, la pensée vers le travail primitif de l'assemblée constituante, origine de tout le mal.

L'origine de cette inégalité, dit le rapporteur de la loi de 1821 à la Chambre des députés, remonte à l'assemblée constituante. La première répartition fut faite presque au hasard. C'était une injustice qu'on conjurait les Français de supporter provisoirement. Le comité chargé de préparer le travail n'eut d'autre but que de refondre par départements les anciennes impositions directes et indirectes (l'enregistrement excepté) supportées par les provinces. Il s'attendait à voir son travail rejeté: mais l'assemblée se leva tout entière et l'adopta de confiance.

Ainsi, le hasard présida seul à cette répartition : les propriétaires s'y soumirent : l'espérance de voir bientôt réparer cette grande injustice soutint leur courage. Elle dure depuis 30 années, malgré quelques efforts infructueux pour la réparer.

(Rapport de M. le comte de Labourdonnaye, 10 mai 1821.)

A la Chambre des pairs, l'opération de l'assemblée constituante en 1791 ne provoqua pas un jugement moins sévère :

On pouvait prévoir qu'une opération aussi dépourvue d'éléments de calculs, qui aurait exigé une longue suite de vérifications et d'expertises, étant faite à la hâte, sur les données les plus vagues et les plus obscures, donnerait les résultats les plus défectueux. Ces fâcheux pressentiments, qui furent alors traités avec dédain, se sont réalisés au delà même de ce que les plus défiants auraient pu craindre ; et c'est un exemple frappant du danger de quitter les routes battues pour se jeter dans celles qu'on n'a pas pris le temps d'explorer. (Rapport du Mis de Garnier, 28 juillet 1821.)

Dans le cours de la discussion, il fut démontré que les 52 départements inscrits sur les tableaux officiels de l'enquête comme surchargés, composaient tous autrefois, sauf deux, des pays d'élection ; qu'au contraire, 30 départements sur 34, considérés comme imposés à un taux inférieur à la moyenne, appartenaient aux anciens pays d'états. Les inégalités de la taille, de la gabelle, des aides, etc., avaient donc été purement et simplement consolidées en 1791 ; les preuves en demeuraient encore manifestes en 1821. (Chambre des députés, séance du 10 juillet 1821.)

En 1850, une nouvelle enquête, analogue à celle de 1821, fut ordonnée. Elle se termina en 1854, après avoir coûté

un million, sans qu'il en ait été fait usage (Loi du 7 août 1850, art. 2). En 1875, l'assemblée nationale mit, de rechef, le gouvernement en demeure de présenter un projet de répartition du principal de la contribution foncière entre les départements (Loi du 3 août 1875, art. 4). En conséquence, une loi du 9 août 1879 accorda un crédit extraordinaire d'un million pour effectuer l'exacte évaluation du revenu des propriétés non bâties (1). L'administration des contributions directes a terminé récemment son travail, dont les résultats sont, en ce moment, soumis aux pouvoirs publics (2).

Le renouvellement périodique de ces enquêtes révèle le malaise de la situation : la question de la répartition demeure ouverte depuis 1790 et provoque les efforts infructueux de tous les gouvernements. Voilà près de 30 ans qu'on cite la commune de Vaudherland, en Seine-et-Oise, et celle de Sauveterre, dans la Gironde, comme de frappants exemples des inégalités monstrueuses qu'il faudrait au plus tôt réparer. A Vaudherland, le principal de l'impôt foncier s'élève à plus de 21 0/0 du revenu net de la terre, tandis qu'il demeure au-dessous de 1 0/0 (0, 61 0/0) à Sauveterre. Le rapprochement de ces deux extrêmes n'est-il pas plus saisissant qu'un long discours ?

L'enquête de 1879 risque de demeurer aussi stérile que celle de 1850. Trop d'obstacles s'opposent au remaniement d'une répartition appliquée depuis 90 ans, pour qu'on puisse espérer corriger aisément les vices de l'opération de 1791. Les plus modernes législateurs, malgré leur culte pour la Révolution, s'en rendent bien

1. Nous avons vu, plus haut, Ramel exprimer, dès l'an IV, l'idée de séparer le contingent des propriétés bâties de celui des propriétés non bâties. (Page 207.)

2. Nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties faite par l'administration des contributions directes, en exécution de la loi du 9 août 1879. Imprimerie nationale, 1883.

compte,et ils n'hésitent pas à accuser, à leur tour, l'assem blée constituante des maux qu'ils se trouvent impuissant: à réparer. « Nous tenons à constater, encore une fois », di le rapporteur de la loi de 1875, « combien avait été funest « la base de la répartition de 1790, et combien elle laiss « d'inégalités à réparer. » (Rapport fait au nom de la com mission de l'assemblée nationale, par M. Raymond Bastid 31 juillet 1875.)

## VI

Toutefois l'assemblée constituante, il est juste de s'e souvenir, avait introduit, dans le texte même de la loi d 17 mars 1791, un correctif très puissant, qui paraît oubli aujourd'hui, et dont l'influence eût été sans doute capa ble de corriger, à la longue, les vices de la répartition pri mitive.

Ce correctif consistait dans la détermination d'un tau moyen et maximum d'imposition, sous le niveau duqu toutes les cotes devaient peu à peu s'égaliser. Nou avons exposé comment les assemblées provinciales de l Haute-Guyenne, du Berry, de l'Ile-de-France, etc.,fixère expérimentalement ce taux commun.

La loi du 17 mars 1791 continua ces précédents. Seule ment, au lieu de procéder au moyen d'expertises locale elle établit, d'emblée, le maximum du taux commun à u sixième (1) du revenu foncier (art. 3).

Tout contribuable,en mesure de prouver que sa cotis tion dépassait ce maximum du sixième de son reven pouvait obtenir un dégrèvement. Le jeu naturel des récl

1. La loi du 30 juillet 1792 éleva le maximum du 6e au 5e (art. 1), ta qui fut maintenu par la loi du 3 août 1793.

ations, ainsi légalement provoquées, devait amener, peu peu, le nivellement général des cotes. « Cette promesse calma les inquiétudes, dit Ramel, l'espérance soutenait les courages. Mais elle fut déçue par les difficultés, par les entraves de la loi du 18 août 1791 (1). » (Rapport sur les ntributions directes de 1794, par D. V. Ramel, 6 frimaire III.) Ailleurs, il ajoute : « Les imperfections de la répartition de 1790 ne furent admises par l'assemblée constituante, *que parce qu'on proposa, en même temps, de déclarer que tout particulier, qui se trouverait taxé au delà du sixième de son revenu pour le principal, pourrait réclamer.* » (Rapport du ministre des finances au Directoire, prairial an VI. Archives nationales A. F. III 115.)

Mais l'assemblée constituante, craignant de voir ses re-ouvrements compromis par le nombre immense des ré-amations qui se produisirent au début, et cédant aux laintes de l'administration, surchargée d'un travail excep-onnel, rendit tout recours à peu près désormais impos-ble au moyen du règlement restrictif du 28 août 1791.

La loi du 3 frimaire an VII, cependant, jugea indispensa-le de remettre en vigueur la salutaire prescription d'un ux commun maximum d'imposition.

« Pour rassurer les contribuables, dit son article 7, contre les abus de la répartition, il sera déterminé, chaque année, par le corps législatif une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux, au delà de laquelle la cote de chaque contribuable ne pourra être élevée. » (Art. 7 de la loi du 3 frimaire n VII.)

En conséquence, la loi du 4 messidor an VII fixa au

1. Ramel écrit sans doute par erreur 18 août 1791, au lieu de 28 août 91, qui est la date de la loi relative aux décharges et réductions sur la ntribution foncière.

cinquième du revenu imposable foncier pour les c- tributions de l'an VII, et rétrospectivement au quart, p les années V et VI (1), la proportion que la cotisati- de chaque contribuable, de chaque commune et de ch que canton ne devait pas dépasser. (Loi du 4 messid an VII, 22 juin 1799. Article unique.) Les réductio accordées, à la suite des réclamations reconnues fondée étaient réimposées sur toutes les autres commune comme sous l'ancien régime.

Le rapport de Lebrun, au sujet de cette loi, o attribuer l'origine de cette excellente disposition à ses v ritables auteurs, aux assemblées provinciales, dont, jusqu lors, aucun orateur de la Révolution n'avait jamais par

« En 1790, dit Lebrun, certains genres de propriété f « rent estimés avec rigueur, avec exagération, parce qu'ell « appartenaient à des citoyens odieux; d'autres furen « évaluées avec une excessive bienveillance, parce que l « présence ou l'influence des propriétaires imposèrent à « la bonne foi des appréciateurs. Le remède — l'établis- « sement d'une proportion entre le revenu imposable et « la contribution foncière — avait été préparé par *l'expé- « rience de ces assemblées provinciales, qui firent le pre- « mier essai du génie de la France, lorsqu'il méditait l « Révolution.* » (Rapport de Lebrun au conseil des Anciens 23 prairial an VII.)

Pourquoi l'année suivante, sans qu'une suppressio expresse soit intervenue, la mesure ne figura-t-elle plu dans la loi de finances? Aucun document ne l'explique Le fait est, cependant, qu'à partir de l'an VIII, le maximun cessa d'être déterminé, et qu'avec lui s'évanouit l'espoi

1. On sait qu'à cette époque deux ou trois années de recouvrements s trouvaient arriérées.

de nivellement reposant sur son application. Sans doute, différents orateurs avaient indiqué précédemment que la masse des réclamations dépassait la possibilité des vérifications : « Chaque contribuable étant autorisé à faire réduire « sa cote au quart de son revenu, partout on vit s'accumuler « des demandes. A peine resta-t-il quelques particuliers « insouciants ou éloignés qui gardèrent le silence. » (Delzons, conseil des Anciens, 29 prairial an VII.)

Mais cette raison ne peut justifier l'abandon définitif du maximum ; car, dans des temps plus calmes, le service des réclamations n'aurait par tardé à se régulariser. Il suffisait d'élever la limitation pendant quelques années pour suspendre et échelonner les demandes de réduction. Le véritable motif de la suppression du maximum se trouve, selon toute vraisemblance, dans les espérances de péréquation rapide que fit concevoir, en 1799, l'entreprise du cadastre. Comme on supposait alors obtenir très prochainement l'égalité générale de la répartition (1), il sembla sans doute inutile de laisser continuer leur cours aux réclamations individuelles, puisqu'elles allaient se trouver spontanément satisfaites.

Lorsqu'on reconnut, plus tard, l'impuissance du cadastre à procurer un nivellement général, le système du maximum ne fut pas rétabli. Sans doute, la loi qui l'avait institué demeure toujours théoriquement en vigueur, puisqu'elle n'est pas abrogée ; mais son exécution se trouve, de fait, suspendue. Serait-il opportun de la remettre en pratique ? Au début peut-être, pendant plusieurs années, l'examen de très nombreuses réclamations troublerait encore le service des contributions directes. Mais, cette période de transition une fois franchie, on imaginerait difficilement un moyen plus rationnel et plus certain de rétablir l'exactitude de la

1. Voir pages 196 et suivantes.

répartition et de la maintenir sans cesse, d'elle-même, dans un juste équilibre.

En tous cas, il est infiniment regrettable, aujourd'hui, que l'opération décrétée en 1791 n'ait pas, dès lors, suivi son cours régulier. Si, depuis cette époque, la mesure avait été régulièrement appliquée, la péréquation constituerait, sans doute, maintenant un fait accompli.

## VII

Dans le cours de l'historique de chacune des parties de la contribution foncière, depuis la Révolution jusqu'au régime actuel, nous avons eu rarement l'occasion de citer la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), malgré son incontestable importance.

Cette loi, rendue dans la dernière année du Directoire, forme aujourd'hui le véritable point de départ de la législation moderne. Elle a remplacé la loi de 1790. Son mérite principal consiste dans les perfectionnements qu'elle apporta à la rédaction des lois antérieures et dans la classification intelligente qu'elle fit des textes en vigueur. Elle créa peu par elle-même.

Aussi, le conseil des Cinq-Cents ayant inséré dans le préambule de sa résolution la phrase suivante : « Considérant qu'il est urgent de *déterminer* les principes « et les formes de la répartition », le conseil des Anciens y substitua cette formule plus exacte : « Considérant qu'il « est instant de *rappeler* les principes et de *perfectionner* le mode de répartition. » Ce changement est significatif. Le rapporteur indique, en outre, que la loi de 1790 se trouve conservée à peu près intacte dans le projet, avec les quelques modifications provenant des décrets posté-

eurs du 23 nivôse an III, 8 messidor an IV et 18 prairial
ı V. « C'est d'eux qu'est extraite la présente. » (Rapport
ׅ Ledanois, Anciens, 3 frimaire an VII.)

L'examen individuel des articles de la loi de frimaire an
I fait ressortir, du reste, clairement le petit nombre d'in-
vations qu'elle renferme. Les noms de plusieurs corps
ministratifs qui n'existent plus sont modifiés ; le nombre
s répartiteurs est porté de cinq à sept ; un livre des mu-
ions complète la matrice des rôles ; parmi les quinze
nées destinées à former le revenu net, celles qu'à trou-
ìes la circulation du papier-monnaie sont déduites ; l'im-
sition des maisons de campagne, souvent remaniée jus-
e-là, reçoit une assiette définitive, etc. ; telles sont les
ıs graves modifications apportées aux lois existantes.

Pour le surplus, la loi du 3 frimaire an VII, dans ses 154
ticles, reproduit, en les rédigeant mieux, d'une manière
ıs précise et plus complète, l'ensemble des règles précé-
mment admises ; elle conserve les principes généraux,
s heureuses réformes, aussi bien que les lacunes impor-
ntes de l'œuvre de l'assemblée constituante.

Ce travail de refonte émane des hommes capables et
borieux que les péripéties politiques du Directoire firent
ntrer dans le sein des administrations, et qu'on vit s'y
onner modestement à l'œuvre si nécessaire de la recon-
tution du pays. « La résolution a deux caractères que vous
estimez avec raison, dit en terminant le rapporteur, *clarté
lu plan, soin de la rédaction.* » (Rapport de Ledanois,
ıciens, 3 frimaire an VII.) Ce sont bien là, en effet, les traits
stinctifs de la loi du 3 frimaire an VII, qui marque,
mme il vient d'être dit, le véritable début du système
tuel.

Dans l'intervalle, depuis 1790, que de troubles, que de
ines, que d'expériences désastreuses ! Nous avons vu les

municipalités s'abstenir de former les matrices, les re‹ veurs ne plus percevoir, faute de rôles, les contribuab ne pas payer leurs cotisations, même en papier, le systè des poursuites prendre un caractère odieux et arbitrai l'impôt en nature gaspiller les récoltes du cultivateur, désorganisation s'emparer de toutes les branches du se vice, la loi de 1790, enfin, pendant les neuf années qui su virent sa promulgation, demeurer à l'état de lettre mort

C'est seulement au sortir de la crise révolutionnair depuis le début du siècle, que par les mains des gouvern ments réguliers, l'ancien édifice se relève lentement, piè à pièce : l'établissement d'une administration des cont butions directes et la création de contrôleurs associés a répartiteurs (1799), la nomination des percepteurs par pouvoir central (1804), la réglementation des poursuit (1800) ; celle des réclamations (1832); celle des privilèges Trésor (1808) ; l'amélioration de la répartition du continge entre les départements (1821) ; la confection d'un cadas général (1807), etc. ; toutes ces réformes, réalisées dans première moitié du XIX^e siècle, permettent enfin à l'œuv primitive de fonctionner régulièrement.

Mais que de temps, que de longs efforts pour abouti ce résultat ! et ne peut-on pas raisonnablement suppose en songeant à la marche rapide et précise des progr accomplis sous le règne de Louis XVI, que le but eût é beaucoup plus rapidement atteint, si ce grand mouveme avait pacifiquement suivi son cours ?

---

# CGAPITRE VII

## SUPPRESSION DES CORVÉES.— ORIGINE DES PRESTATIONS

Ce qu'étaient les anciennes corvées en nature. — Leur suppression par Turgot,en 1776. — Leur rétablissement. — Necker. — Assemblées provinciales. — Assemblée des notables de 1787. — Édit définitif de suppression. — La réforme est accomplie en 1789. — II. Période de la Révolution. — Les routes ne sont plus entretenues. — Impôt des barrières. — Consulat. — Prestations en nature. — Leur caractère diffèrent des corvées. — Elles en procèdent directement, néanmoins avec quelques modifications.

### I

Les corvées consistaient, autrefois, dans l'obligation imosée aux habitants de chaque localité de coopérer per-)nnellement à la construction et à l'entretien des chemins. ette obligation n'a rien d'exorbitant lorsqu'elle demeure streinte, comme pour les prestations actuelles, aux travaux caux, effectués sur le territoire même de la commune. Mais s anciens corvéables s'absentaient pendant plus d'une maine de leur domicile, emmenant avec eux leurs instruents et leurs attelages, à trois ou quatre lieues, et sount au delà ; toutes leurs occupations habituelles se trouient arrêtées, beaucoup d'argent et de temps perdus ns ces longs déplacements. Les récoltes en souffraient is que la voirie n'en pouvait profiter (1).

(1) Les *Nouvelles Éphémérides du citoyen* fournissent une minutieuse cription des maux de la corvée. Année 1775, tome second. Article de bé Baudeau.

Turgot, frappé de tels inconvénients, prit sur lui dans s généralité de Limoges, vers 1762, sans demander l'autorisation du gouvernement, de supprimer la corvée en nature et de la remplacer par une contribution en argent. L'exécution des chemins fut confiée à des entrepreneurs, au moyen d'adjudications au rabais. L'expérience réussit de tous points : les entrepreneurs confectionnèrent les routes beaucoup mieux que ne le faisaient les corvéables ; la dépense en argent demeura beaucoup au-dessous de celle qu'eût représentée le travail en nature ; le peuple éprouva un réel et général soulagement. Du Pont de Nemours, dans son ouvrage sur Turgot, son maître et son ami (1), fournit le tableau de l'étendue et de la beauté des routes, dont la suppression de la corvée permit l'exécution en Limousin.

Devenu ministre, Turgot voulut généraliser le bienfait dont il avait doté le Limousin : il proposa au roi la suppression des corvées dans la France entière et leur remplacement par une contribution additionnelle aux vingtièmes : « Votre Majesté, disait le préambule du projet d'édit, pa-
« raît depuis longtemps convaincue de la nécessité de sup-
« primer la corvée : j'ose assurer, d'après l'expérience des
« maux que cette charge a faits dans la province que j'ai
« administrée, qu'il n'en est pas d'aussi cruel pour le
« peuple. » (Mémoire du mois de janvier 1776.)

Mais le parlement de Paris accueillit cette sage réforme avec une opposition violente. Il ne s'arrêta pas à discuter les avantages ou les inconvénients intrinsèques de la corvée : non ! c'était la tradition de la monarchie, les droits de la noblesse, la constitution même de l'État que la suppression de la corvée mettait, d'après lui, en péril ! Le parlement rappela pompeusement l'axiome ancien : « Le

1. Cet ouvrage de Du Pont de Nemours sert de préambule aux œuvres complètes de Turgot.

« noble n'est tenu de payer la taille, ni faire vile corvée. » — « Et qui pourrait démontrer aux nobles, ajoute-t-il « en terminant, qu'après les avoir rendus corvéables, on « ne prétendît pas, dans la suite, les rendre taillables ! » (Remontrances du parlement de Paris, mars 1776.)

Ces maximes rétrogrades (1) ne formaient, heureusement, qu'une note isolée au milieu du concert de voix que l'opinion publique et les membres éclairés du gouvernement élevaient unanimement en faveur d'un progrès reconnu nécessaire. Aussi, le roi, soutenu par l'énergie persuasive de Turgot, n'hésita-t-il pas à imposer au parlement, dans un lit de justice, l'enregistrement de l'édit qui devint définitif au mois de mars 1776.

Le succès de Turgot ne lui survécut pas. Après son départ, Louis XVI, privé de son solide appui, céda aux représentations de ses ennemis. Le premier acte de M. de Clugny, successeur de Turgot, fut de restaurer solennellement la funeste institution de la corvée. (Déclaration du 11 août 1776.)

Voilà donc la corvée rétablie, en 1776, cinq mois après sa suppression ! Voilà l'œuvre de Turgot anéantie, les anciens abus réinstallés par l'influence des courtisans et des parlements unis dans le même intérêt : car, comme le dit Necker, la question de la corvée « n'est, en dernière analyse, « qu'un débat entre les pauvres et les riches ». (Rapport au roi, mois de janvier 1781.) Les pauvres avaient été vaincus.

Si, à ce moment, en 1776, la Révolution eût inopinément établi le bilan du passé, comme elle l'a fait treize ans plus

1. « Quels ne sont pas les dangers, s'écriait encore le parlement, d'un « projet produit par un système inadmissible d'égalité, dont le premier « effet est de confondre tous les ordres de l'État, en leur imposant le « joug uniforme de l'impôt ! »

tard, quel avantage les ennemis de l'ancien régime n'auraient-ils pas manqué de tirer de cet échec, pour accuser son impuissance ! Cependant, en laissant les événements suivre leurs cours, ils ont pu voir, au contraire, en 1787, l'assemblée des notables réaliser, sans difficulté, la réforme manquée en 1776. Ce premier insuccès n'était donc qu'une des oscillations inévitables précédant toujours l'installation définitive des fondations importantes.

Lorsque Necker arriva aux affaires, après Clugny, il s'empressa de reprendre l'entreprise de Turgot. Seulement, Necker savait qu'on réussit rarement par des moyens brusques et des systèmes d'une seule pièce. Dans son compte rendu au roi (1781), il dit : « Plus j'ai examiné cette im-« portante discussion, et plus je suis convaincu qu'il est « à désirer que les moyens de supprimer la corvée soient « favorisés. »

Le principe de la suppression est donc nettement posé ; mais, ajoute le ministre, « pour cet objet, où le concours des « volontés est si nécessaire, où les difficultés se multiplient, « j'ai cru qu'il fallait un établissement d'administration « capable de seconder les vues bienfaisantes de Votre « Majesté ».

Les assemblées provinciales étaient, dans la pensée de Necker, cet établissement d'administration qui devait amener le succès de la mesure. Il les chargea, en effet, de pourvoir à la suppression, ou plutôt au remplacement de la corvée en nature : chacune d'elles dut exécuter la transformation dans sa circonscription, par les procédés et au moment qui lui sembleraient les plus opportuns. Les assemblées provinciales s'acquittèrent admirablement de cette mission. « La suppression des corvées, qui avait échoué, en 1775, « lorsqu'elle n'avait été proposée que d'une manière vague « et dénuée de tout moyen d'exécution, fut consommée

« sans résistance et sans difficultés par les assemblées pro- « vinciales », dit Portalis. (*Esprit philosophique au* XVIIIe *siècle.*) (1).

L'assemblée provinciale du Berry, la première créée, s'était mise aussi la première à l'œuvre. Dès le 26 août 1779, son bureau déposa un rapport, qui demeure le plus instructif document à consulter au sujet de l'impuissance de la corvée en nature comme moyen d'exécution des travaux publics. Ce rapport établit d'abord, d'après les estimations des ingénieurs, que la valeur annuelle du travail des corvéables dans le Berry, tant en hommes qu'en chevaux et voitures, s'élève annuellement à 624.000 livres. Avec cette dépense de 624.000 livres, trois ou quatre lieues de chemins à peine se trouvent avoir été confectionnées au bout de l'année. Or, si des entrepreneurs étaient chargés du même service, ils seraient en mesure, d'après les prix courants, moyennant 240.000 livres seulement, d'établir régulièrement, par an, non plus 3 ou 4 lieues, mais 6 lieues toutes neuves, et d'entretenir, en outre, toutes les voies existantes. Ainsi, réduction des frais de 624.000 à 240.000 livres, c'est-à-dire de 3/5, et doublement des travaux effectués, tel est le bilan de la substitution proposée. L'assemblée, en présence de pareils résultats, basés sur des calculs positifs, ne pouvait hésiter, et, le 27 octobre 1780, elle vota, à l'unanimité, la suppression de la corvée en nature. Un arrêt du conseil du 13 août 1781 sanctionna ce vote. L'événement ne tarda pas à justifier l'exactitude du chiffre prévu dans le rapport

1. Toutes les assemblées provinciales applaudirent au décret qui supprima les corvées : « Un des plus grands bienfaits que Sa Majesté ait pro- « curés à l'agriculture, dit l'assemblée de l'Orléanais, est l'abolition de la « corvée. » (Séance du 7 décembre 1787.)

« La corvée, dit l'assemblée de Normandie, ce fléau des campagnes, « qui avait été jugée dès 1776, vient d'être enfin supprimée par une loi « qui illustrera le règne de Louis XVI. » (Séance du 25 août 1787.)

du bureau de l'assemblée du Berry. En 1786, la commission des travaux publics put s'exprimer ainsi : « Depuis « six ans, les travaux sont exécutés à prix d'argent dans « la province. Vous avez calculé qu'avec une somme inférieure de plus de moitié à la valeur réelle des forces de « la corvée, vous obtiendriez une quantité d'ouvrages qui « surpasserait plus que du double le produit du travail « en nature. A chaque assemblée qui a suivi cette heureuse « révolution, on vous a rendu compte des résultats, et vous « avez vu, avec la plus grande satisfaction, que vous obteniez la quantité d'ouvrages que vous vous étiez proposé « d'exécuter. L'expérience a donc prouvé les avantages de « la nouvelle méthode et le bien général qu'elle a procuré « à la province. » (Assemblée du Berry. Rapport du 7 novembre 1786.)

L'assemblée du Poitou, qui suivit l'encourageant exemple du Berry, constata aussi l'existence d'un bénéfice considérable à remplacer la corvée par le travail salarié : « De « puis l'abolition de la corvée en nature, on fait plu « d'ouvrage, on le fait mieux et à moins de frais pour l « peuple. » (Rapport de la commission des travaux public de l'assemblée du Poitou, 8 décembre 1787.)

Lorsqu'une assemblée provinciale fut instituée, en 1779, dans la Haute-Guyenne, la corvée n'y existait déjà plus depuis près de dix ans. Nécessairement, l'assemblée maintint cette heureuse suppression : elle la confirma même en répétant que « la corvée formait la charge la plus inégale, « la plus pesante, la plus sujette aux abus, et la plus « injuste, etc. ». Mais, comme les ressources en argent, obtenues au moyen de sous additionnels à la taille, ne suffisaient pas aux besoins d'une viabilité très développée, la noblesse du Languedoc offrit spontanément une contribution supplémentaire d'un quinzième de sa capitation, et le

clergé d'un quinzième de ses impositions, pour subvenir aux dépenses des routes (1).

Les assemblées provinciales, animées de telles dispositions, n'auraient certainement pas manqué, lorsque leur institution fut étendue à toute la France en 1787, de supprimer elles-mêmes, d'une manière générale et spontanée, les corvées dans le royaume entier. Mais l'assemblée des notables ne leur en laissa pas le temps. Dès ses premières réunions, elle adopta le projet présenté par le gouvernement portant abolition de la corvée en nature ; ce fut à l'unanimité, sans discussion, qu'elle vota cette radicale réforme. Une déclaration royale du 27 juin 1787 sanctionna et promulgua sa délibération.

(1) Cet exemple de souscription volontaire de la part du clergé et de la noblesse, dans le sein des assemblées provinciales, n'est pas un fait isolé. Dans le Berry, l'archevêque de Bourges exprime l'idée de seconder les travaux utiles à la province et d'encourager diverses branches d'industrie au moyen de donations personnelles. Il effectue le premier son versement, et les divers membres du clergé et de la noblesse l'imitent si bien, qu'en 1783 le rapport de la Commission de l'agriculture et du commerce annonçait que ces cotisations périodiques atteignaient de 100 à 120.000 livres. (Assemblée du Berry. Rapport du 4 novembre 1783.) En 1786, 40.000 livres de nouveaux dons volontaires sont affectés par la noblesse et le clergé à parfaire le contingent destiné à la construction du pont sur le Cher, entre Bourges et Issoudun. (Rapport du 10 novembre 1786.)

En Basse-Normandie, le duc de Coigny, président de l'assemblée réunie à Caen, sollicite officiellement du roi, au nom de la noblesse et du clergé, l'autorisation de lever sur les biens des deux premiers ordres une somme annuelle de 50.000 livres pour les travaux publics.

Dans la généralité d'Alençon, des pertes considérables occasionnées par la grêle et l'épizootie, par les pluies continuelles et les inondations ont affligé certaines contrées : « Rien n'est plus digne de l'assemblée, dit alors le président, que de tâcher d'essuyer les larmes et de procurer des secours. Le clergé et la noblesse s'empresseront de donner dans cette circonstance une preuve de leur générosité et de leur sensibilité. » Le clergé et la noblesse votent, en effet, d'une voix unanime, une subvention de 30.000 livres en faveur des cultivateurs malheureux, laquelle subvention sera payée moitié par le clergé, et répartie sur tous les bénéficiaires, à l'exception des curés qui ne jouiraient pas de 1.000 livres de revenu, et moitié par la noblesse, au marc la livre de ses vingtièmes.

« Nous avons résolu, disait le préambule de l'édit du « 27 juin 1787, d'abolir, dès maintenant et pour jamais, la « corvée en nature, et de lui substituer une simple presta- « tion ou contribution pécuniaire. » Le mot « prestation », qui revit aujourd'hui, date donc de 1787. Seulement, à cette époque, sauf dans les règlements locaux rendus par quelques assemblées provinciales, on ne parlait pas encore de la faculté d'option admise actuellement entre la redevance en argent et le travail en nature.

Les parlements et les cours enregistrèrent, sans difficultés ni remontrances, l'édit de suppression de la corvée rendu en 1787 : la réforme ne comportait plus d'objections, et les assemblées provinciales se mirent en devoir de l'exécuter conformément aux prescriptions de la déclaration royale.

Ainsi, en 1789, au moment de la Révolution, la corvée, aussi bien en fait qu'en principe, n'existait plus en France. Seule, la Bretagne, pays d'états qui réglait lui-même son administration intérieure, maintenait encore temporairement cette servitude, abolie partout ailleurs. A l'ouverture des États généraux, le 5 mai 1789, Necker put dire dans son discours officiel : « Vous ne voyez plus sur les « routes des hommes distraits par force de leurs occupa- « tions journalières pour venir, sans salaire et sans récom- « pense, frayer et préparer les chemins qui facilitent les « communications des richesses. Le travail, qui doit ser- « vir à tous, est maintenant payé par tous, dans une exacte « proportion des différentes facultés. »

Necker associait ensuite « ces deux mots effrayants, la « *taille* et la *corvée* », et se félicitait de les voir « rayés pour « toujours des registres de l'administration des finances et « du code français ». (Discours de M. le directeur général des finances, 5 mai 1789.)

Les États généraux, dès leur première séance, apprirent nsi que la réforme de la corvée en nature, prononcée par dit de 1787, était définitivement réalisée. Ce fait n'empêa pas les orateurs de la Révolution de continuer à comendre la description des horreurs de la corvée dans le bleau des maux de l'ancien régime, dont ils se vantaient avoir délivré le pays.

Aucune loi postérieure n'eut besoin de renouveler la ppression édictée en 1787. La déclaration royale précitée 27 juin constitue l'acte définitif qui abolit la corvée en ture.

Mais, après avoir prononcé l'extinction de cette servitude, restait à pourvoir à son remplacement, à trouver l'argent cessaire pour subvenir dorénavant à l'exécution des cheins. Ce fut l'œuvre des assemblées provinciales : chacune elles dut créer, au moyen d'une imposition supplémentaire it à la taille, soit aux vingtièmes, des ressources équivantes à la valeur du travail en nature précédemment écuté. Les assemblées provinciales s'acquittèrent largeent de cette tâche : très soucieuses de l'extension du réau des voies de communication, elles dotèrent abondament le service des ponts et chaussées. Le développement s grandes routes figura constamment au premier rang ns leur programme, et la trace de leur administration à t égard demeure imprimée sur le sol du pays (1).

## II

Mais, après 1789, le service des routes, rattaché au budget néral de l'État, tomba dans la situation de pénurie et de

1. Voir les *Études historiques sur l'administration des voies publiques* *France au* XVIII^e *siècle*, par Vignon, 3 vol. in-8° 1865.

délaissement commune à toutes les parties de l'administration publique. La circulaire suivante du ministre de l'intérieur aux administrations des départements suffit à montrer quelle décadence envahit ce service, si florissant quelques années auparavant : « Je reçois de toutes parts des « plaintes sur le mauvais état des grandes routes : il est « porté à un tel point que quelques postes sont au moment « de discontinuer leur service, que les courriers et les voya- « geurs sont retardés, que l'administration des message- « ries m'écrit qu'elle est obligée d'augmenter le nombre « des chevaux, que le commerce languit, que toutes les « communications, en un mot, vont être interrompues, si « on ne fait pas, avec rapidité, les réparations les plus ur- « gentes dont les routes ont besoin. » (Circulaire du ministre de l'intérieur, 26 décembre 1792.)

Telle est la situation officiellement décrite, succédant, après trois ans de fonctionnement du nouveau régime, à l'action bienfaisante des assemblées provinciales. Le remède proposé à cette situation par le ministre de l'intérieur en 1792 paraît curieux à noter : il consiste dans le rétablissement de la corvée, de la corvée volontaire, fournie spontanément par le civisme de chaque habitant, « par « cette ardeur de faire le bien qui échauffe nos âmes deve- « nues libres et républicaines ».

Le plan du ministre se résumait ainsi :

« Je pense, Administrateurs, que si vous dites à ceux « qui ont des attelages de transporter des graviers, si vous « dites aux autres citoyens de venir le répandre ; si vous, « premiers magistrats du peuple, volez sur les ateliers, si « vous encouragez, par votre présence et vos discours, ce « travail patriotique, il ne faudrait pas plus de cinq ou six « jours pour réparer toutes les parties les plus dégra- « dées. Si ce projet est exécuté, comme mon cœur le

« conçoit, je suis convaincu que six journées, exécutées « par tous les Français, fourniront une économie de plus « de 10 millions au profit de la nation. »

Nécessairement ces paroles creuses, qui tentaient de ressusciter la corvée sous une forme chimérique, ne parvinrent pas à remettre les routes en état.

Aussi, en 1797, le gouvernement du Directoire s'efforça-t-il de trouver des ressources pour arrêter les progrès d'un mal qui n'avait fait qu'empirer. « Le mauvais état des routes », dit le rapporteur du comité des finances au conseil des Cinq-Cents, « la nécessité de les réparer, ont fixé depuis « longtemps la sollicitude du corps législatif. Chacun de « nous est instruit de la dégradation des routes et désire« rait les voir promptement restaurées. » (Rapport de Dubois (des Vosges) au conseil des Cinq-Cents, 2 brumaire an VI, 23 oct. 1797.)

Le Directoire imagina alors un système plus détestable encore que celui de la corvée. Il fit établir sur les routes, de distance en distance, des barrières au passage desquelles une taxe était exigée de toutes les voitures, bêtes de somme et montures. La loi du 24 fructidor an V (10 septembre 1797) pose le principe de cette institution ; celle du 3 nivôse an VI (23 décembre 1797) en développe les détails d'exécution et en fixe le tarif. Pour résumer le tarif par un exemple, une charrette à 4 roues et à 2 chevaux, parcourant 2 lieues et demie à l'aller et 2 lieues et demie au retour (distance moyenne entre les habitations rurales et la ville), soit 5 lieues en tout, payait 0 fr. 80. Une voiture suspendue, pour le même parcours, payait 1 fr. 20. Les habitants des campagnes préféraient ne plus sortir de chez eux (1). Ce

1. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet, dans un chapitre relatif aux messageries et à l'impôt sur les voitures publiques.

fut en 1806 seulement que disparut cette malencontreuse conception fiscale.

« La taxe d'entretien des routes »,dit Gaudin, alors ministre des finances, « n'avait pu parvenir à se naturaliser en « France. Elle excitait des rixes fréquentes et des plaintes « continuelles. Elle produisait, d'ailleurs, à peine seize mil- « lions applicables à sa destination, qui consommait an- « nuellement de 30 à 35 millions. » (*Notice sur les finances de la France.)*

Peu d'années auparavant, le Consulat avait sagement tiré parti des anciennes habitudes du pays, en autorisant les conseils municipaux à employer localement les corvées en nature pour la confection des chemins vicinaux. L'arrêté consulaire du 23 juillet 1802 posa les premières bases des prestations.

Après avoir dit :« Les chemins vicinaux seront à la charge « des communes »,il ajoutait : « Les conseils municipaux pro- « poseront l'organisation qui leur paraîtra devoir être pré- « férée *pour les prestations en nature.* » (Article 6 de l'arrêté du 23 juillet 1802.) On ne craignait plus alors de restaurer les anciennes coutumes dans ce qu'elles avaient d'utile. En 1791, au contraire, la loi du 28 septembre (1), relative à la police rurale, mue par un sentiment inverse de réaction, avait expressément indiqué que « les chemins reconnus « nécessaires à la communication des paroisses » seraient entretenus au moyen « d'une imposition au marc la livre « de la contribution foncière ». (Loi des 28 septembre 6 octobre 1790, section VI, article 2.)

La prestation en nature,rétablie en principe en 1802, ne fut

1. Déjà la loi du 22 janvier 1790 avait chargé les administrations de département de la conservation des chemins vicinaux.

glementée dans sa forme définitive qu'en 1824 (1). Dans ıtervalle, en 1816, le ministre de l'intérieur avait jugé cessaire de suspendre l'exécution de l'arrêté du 23 juillet )2, par une circulaire motivée sur les abus des autorités ;ales dans la répartition des travaux de prestation. Mais nploi du travail en nature, bien que laissé sans application puis 1816, ne fut pas perdu de vue, et la discussion prératoire de la loi du 28 juillet 1824 prouve que le rétablisnent de la prestation obtint alors un assentiment univer-. « La presque unanimité des conseils généraux réclame les prestations, dit l'exposé des motifs de M. de Corbières. L'emploi de ce puissant moyen par le précédent gouvernement (l'Empire) avait mis les chemins vicinaux en bon état, et il en a été autrement le jour où il a été abandonné. » (Exposé des motifs du ministre de l'intérieur, 18 juin 1824.)

Quelques orateurs, à la Chambre des députés, rappelèrent ıs doute l'analogie des prestations et de la corvée et lui uvèrent « un air de famille ». Le ministre et le rapporır répondirent : « Nous savons tous, Messieurs, que la corvée n'atteignait qu'une portion des habitants de la campagne, et les employait à des travaux souvent étrangers leurs besoins, que les temps et les lieux étaient au ;ré du pouvoir qui décidait les corvées. Tout est différent aujourd'hui ; ce sera près de leurs champs, pour le ransport de leurs denrées, que des prestations toujours imitées et réparties sur toute la population, viendront, lans les saisons désignées par les contribuables euxnêmes, rendre la viabilité aux communications et leur valeur aux diverses récoltes. (Discours de M. le comte du

. « Lorsque les revenus des communes ne suffisent pas aux dépenses rdinaires de ces chemins, il y est pourvu par des prestations en argent u en nature, au choix des contribuables. » (Loi du 28 juillet-4 août 1824 ıtive aux chemins vicinaux. Art. 2.)

Hamel, rapporteur, Chambre des députés, 2 juillet 1824.)

Cette énumération très exacte des signes distinctifs de la corvée en nature et des prestations montre combien peuvent différer, par le fait de leur mode d'application, deux mesures identiques dans leur principe : le travail en nature, justement odieux sous le nom de corvée, est accepté, sans peine, sous celui de prestation. Quelques détails d'exécution perfectionnés, tels que le rapprochement des chantiers de la demeure des travailleurs, la répartition des tâches individuelles dévolue aux pouvoirs locaux et non plus au pouvoir central, etc., suffisent pour établir une ligne de séparation absolue entre les deux institutions successives.

Si l'ancien régime avait poursuivi son œuvre, si, après avoir aboli l'organisation vicieuse de l'ancienne corvée en nature, comme il le fit en 1787, il avait pu laisser les assemblées provinciales continuer à rechercher les moyens d'utiliser, sous une forme plus adoucie, dans une circonscription moins étendue, moyennant la clause facultative de rachat, ce puissant procédé de voirie vicinale, le progrès réalisé en 1824 aurait pu être atteint dans le cours même du XVIII^e siècle. Cette opinion paraît d'autant plus justifiée que plusieurs provinces, telles que la Basse-Normandie, la généralité d'Auch, la Haute-Guyenne, introduisirent déjà spontanément, dans leur sein, la faculté d'option entre le travail en nature et le rachat en argent, faculté que suspendit la loi du 28 septembre 1791 citée plus haut, en lui substituant, dans toute la France, l'obligation d'une contribution additionnelle aux impôts directs établie par le pouvoir central.

M. Ad. Vuitry, membre de l'Institut, dans un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques sur le concours relatif à l'impôt avant et depuis 1789, apprécie avec

ne grande hauteur de vues cette connexité, cette filia-on, qui rattache la prestation aux corvées.

« En 1824, dit-il, la corvée a commencé à reparaître dans nos lois sous le nom de prestation. L'excellente loi de 1836 sur les chemins vicinaux l'a définitivement consacrée et organisée. Depuis 25 ans, elle est appliquée, elle a rendu d'incontestables services, elle paraît entrée dans nos mœurs. Cependant les considérations, que Turgot accumulait dans le préambule de l'édit de 1776 contre le principe même de l'impôt, n'ont rien perdu de leur valeur. »

Mais le savant rapporteur fait remarquer que l'applica-on du principe a été modifiée, et que, des mains de ses andataires locaux, le paysan a accepté facilement une arge mieux répartie et destinée à pourvoir à des dépen-s qui l'intéressent directement. (Rapport lu dans les ances de l'Institut des 28 février et 14 mars 1863.)

Pour mener cet historique jusqu'à nos jours, rappelons i'à la suite de la loi de 1824, intervint celle du 21 mai 36 (1), qui reprit et compléta la précédente. Ces deux lois bsistent encore aujourd'hui et constituent l'état définitif notre législation sur les prestations. Dès 1836, la cir-laire ministérielle d'exécution constatait que, « dans la plupart des départements, la prestation en nature a passé

l. Dans la discussion préparatoire de la loi de 1836, un député (M. de lverte) proposa de supprimer la prestation en nature, comme contraire 'article 2 de la Charte, d'après lequel les Français doivent contribuer x charges publiques en proportion de leur fortune. Il ajoutait : « Qui ne sait que le travail forcé et non salarié n'est jamais bon, et n'équivaut pas, à beaucoup près, au travail de l'ouvrier qui est payé ? » Le gouverne-ent réfuta cet argument et termina par ces mots : « Les conseils géné-raux ont été consultés, et l'immense majorité de ces conseils demande la prestation en nature. »

« dans les habitudes de la population ». (Circulaire du 24 juin 1836.)

Cet acquiescement du pays au travail en nature n'a fait que s'accentuer. La statistique en fournit une preuve certaine : elle montre que sur le produit total des prestations, s'élevant aujourd'hui à 59 ou 60 millions, 35 millions, soit 60 p. 100, sont acquittés en nature, et 24 millions seulement, soit 40 p. 100, en argent. (Rapport adressé au ministre de l'intérieur par le directeur de l'administration départementale et communale, 15 janvier 1880 ; et documents relatifs aux années suivantes.) Le département, où se rencontre la plus forte proportion de rachats en argent, est celui de la Haute-Vienne, contrée que Turgot affranchit, on s'en souvient, de la corvée, dès 1762, longtemps avant les autres provinces, et qui perdit, par conséquent, plus tôt que les autres, l'habitude du travail en nature. Dans ce département, les rachats en argent, au lieu de s'élever seulement à 40 p. 100, suivant la moyenne générale précitée, atteignent 99, 65 p. 100, c'est-à-dire qu'il embrassent la presque totalité des rôles de prestations.

En 1877, tous les conseils généraux ayant été consultés, à l'occasion d'un projet tendant à la suppression des prestations déposé par quelques membres du parlement, treize conseils seulement opinèrent dans le sens de cette suppression : treize autres ne se prononcèrent pas, tandis que soixante et un manifestèrent explicitement leur préférence pour le maintien du système existant.

Leurs délibérations répétèrent que : « l'impôt de la « prestation ne soulève aucun mécontentement, que les « habitants des campagnes sont habitués depuis longtemps « à ses procédés, que le paysan est plus avare de son ar« gent que des dons en nature, etc. ». Le ministre de l'in-

ꝯrieur, dans son rapport récapitulatif, conclut en conséquence en faveur de la continuation d'un système qui a si puissamment, jusqu'ici, contribué aux progrès de la voirie vicinale. (Rapport du 24 janvier 1878.)

L'épreuve paraît donc terminée : la corvée transformée, telle que l'assemblée des notables et les assemblées provinciales la concevaient avant 1789, ne soulève plus d'objection sérieuse dans la pratique, et sous le nom de prestation, elle est définitivement entrée dans nos mœurs.

délaissement commune à toutes les parties de l'administr: tion publique. La circulaire suivante du ministre de l'int rieur aux administrations des départements suffit à mo trer quelle décadence envahit ce service, si florissant qu ques années auparavant : « Je reçois de toutes parts « plaintes sur le mauvais état des grandes routes : il « porté à un tel point que quelques postes sont au mom « de discontinuer leur service, que les courriers et les vo « geurs sont retardés, que l'administration des messag « ries m'écrit qu'elle est obligée d'augmenter le nom « des chevaux, que le commerce languit, que toutes l « communications, en un mot, vont être interrompues, « on ne fait pas, avec rapidité, les réparations les plus u « gentes dont les routes ont besoin. » (Circulaire du minis tre de l'intérieur, 26 décembre 1792.)

Telle est la situation officiellement décrite, succédant après trois ans de fonctionnement du nouveau régime, l'action bienfaisante des assemblées provinciales. Le re mède proposé à cette situation par le ministre de l'inté rieur en 1792 paraît curieux à noter : il consiste dans l rétablissement de la corvée, de la corvée volontaire, fourn spontanément par le civisme de chaque habitant, « p « cette ardeur de faire le bien qui échauffe nos âmes dev « nues libres et républicaines ».

Le plan du ministre se résumait ainsi :

« Je pense, Administrateurs, que si vous dites à ce « qui ont des attelages de transporter des graviers, si vo « dites aux autres citoyens de venir le répandre ; si vou « premiers magistrats du peuple, volez sur les ateliers, « vous encouragez, par votre présence et vos discours, « travail patriotique, il ne faudrait pas plus de cinq ou s « jours pour réparer toutes les parties les plus dégr « dées. Si ce projet est exécuté, comme mon cœur

Les vingtièmes présentaient la même distinction. Chaque .oyen devait verser au Trésor le vingtième de son revenu, ıelle qu'en fût l'origine. Le texte de l'édit constitutif s'eximait ainsi :

« Voulons que le vingtième soit levé annuellement à notre profit sur tous les revenus et produits des sujets et habitants de notre royaume, sans aucune exception. » dit de 1749. Art. 3.)

Les rôles des vingtièmes, comme ceux de la taille, séraient les vingtièmes fonciers, et les vingtièmes dits ndustrie, assis sur les revenus mobiliers.

Enfin, la capitation atteignait, pour la troisième fois, le me élément, celui des facultés individuelles présumées, près un procédé un peu différent des deux premiers. Au ı de demander, purement et simplement, à chaque conıuable une part déterminée de ses revenus, la capitation geait les citoyens en différentes catégories suivant leur ılités, et taxait chaque catégorie à une somme déterminée npôt. Ainsi, la première catégorie, qui commençait à le Dauphin, payait 2.000 livres, la seconde 1.500 livres, ainsi de suite, jusqu'à la dernière classe qui ne payait ıs que 20 sols. (Déclaration du 21 janvier 1695.)

Plus tard, lors de la reconstitution de la capitation, en )1, cette classification subit quelques transformations, nsistant surtout dans la faculté laissée à plusieurs grands ·ps de l'État, le Parlement, le Châtelet, les corps de ·tiers, etc., de faire eux-mêmes la répartition de la caation entre leurs membres. (Déclaration du 12 mars )1.)

Si ces trois impôts, taille personnelle, vingtièmes d'instrie et capitation, avaient exactement fonctionné, conmément aux règles précitées de leurs lois constitutives, revenus mobiliers auraient supporté de très lourdes

fut en 1806 seulement que disparut cette malencontreuse conception fiscale.

« La taxe d'entretien des routes »,dit Gaudin, alors ministre des finances, « n'avait pu parvenir à se naturaliser en « France. Elle excitait des rixes fréquentes et des plaintes « continuelles. Elle produisait, d'ailleurs, à peine seize mil- « lions applicables à sa destination, qui consommait an- « nuellement de 30 à 35 millions. » (*Notice sur les finances de la France.)*

Peu d'années auparavant, le Consulat avait sagement tiré parti des anciennes habitudes du pays, en autorisant les conseils municipaux à employer localement les corvées en nature pour la confection des chemins vicinaux. L'arrêté consulaire du 23 juillet 1802 posa les premières bases des prestations.

Après avoir dit :« Les chemins vicinaux seront à la charge « des communes »,il ajoutait : « Les conseils municipaux pro- « poseront l'organisation qui leur paraîtra devoir être pré- « férée *pour les prestations en nature*. » (Article 6 de l'arrêté du 23 juillet 1802.) On ne craignait plus alors de restaurer les anciennes coutumes dans ce qu'elles avaient d'utile. En 1791, au contraire, la loi du 28 septembre (1), relative à la police rurale, mue par un sentiment inverse de réaction, avait expressément indiqué que « les chemins reconnus « nécessaires à la communication des paroisses » seraient entretenus au moyen « d'une imposition au marc la livre « de la contribution foncière ». (Loi des 28 septembre 6 octobre 1790, section VI, article 2.)

La prestation en nature, rétablie en principe en 1802, ne fut

1. Déjà la loi du 22 janvier 1790 avait chargé les administrations de département de la conservation des chemins vicinaux.

Les vingtièmes présentaient la même distinction. Chaque toyen devait verser au Trésor le vingtième de son revenu, ıelle qu'en fût l'origine. Le texte de l'édit constitutif s'ex-:imait ainsi :

« Voulons que le vingtième soit levé annuellement à notre profit sur tous les revenus et produits des sujets et habitants de notre royaume, sans aucune exception. » dit de 1749. Art. 3.)

Les rôles des vingtièmes, comme ceux de la taille, sé-araient les vingtièmes fonciers, et les vingtièmes dits industrie, assis sur les revenus mobiliers.

Enfin, la capitation atteignait, pour la troisième fois, le ıême élément, celui des facultés individuelles présumées, après un procédé un peu différent des deux premiers. Au eu de demander, purement et simplement, à chaque con-ibuable une part déterminée de ses revenus, la capitation ngeait les citoyens en différentes catégories suivant leur ıalités, et taxait chaque catégorie à une somme déterminée mpôt. Ainsi, la première catégorie, qui commençait à le Dauphin, payait 2.000 livres, la seconde 1.500 livres, ainsi de suite, jusqu'à la dernière classe qui ne payait ıs que 20 sols. (Déclaration du 21 janvier 1695.)

Plus tard, lors de la reconstitution de la capitation, en )1, cette classification subit quelques transformations, nsistant surtout dans la faculté laissée à plusieurs grands rps de l'État, le Parlement, le Châtelet, les corps de étiers, etc., de faire eux-mêmes la répartition de la ca-ation entre leurs membres. (Déclaration du 12 mars )1.)

Si ces trois impôts, taille personnelle, vingtièmes d'in-strie et capitation, avaient exactement fonctionné, con-:mément aux règles précitées de leurs lois constitutives, ; revenus mobiliers auraient supporté de très lourdes

Hamel, rapporteur, Chambre des députés, 2 juillet 1824

Cette énumération très exacte des signes distinctifs de l corvée en nature et des prestations montre combien peuvent différer, par le fait de leur mode d'application, deux mesures identiques dans leur principe : le travail en nature, justement odieux sous le nom de corvée, est accepté, sans peine, sous celui de prestation. Quelques détails d'exécution perfectionnés, tels que le rapprochement des chantiers de la demeure des travailleurs, la répartition des tâches individuelles dévolue aux pouvoirs locaux et non plus au pouvoir central, etc., suffisent pour établir une ligne de séparation absolue entre les deux institutions successives.

Si l'ancien régime avait poursuivi son œuvre, si, après avoir aboli l'organisation vicieuse de l'ancienne corvée en nature, comme il le fit en 1787, il avait pu laisser les assemblées provinciales continuer à rechercher les moyens d'utiliser, sous une forme plus adoucie, dans une circonscription moins étendue, moyennant la clause facultative de rachat, ce puissant procédé de voirie vicinale, le progrès réalisé en 1824 aurait pu être atteint dans le cours même du XVIIIe siècle. Cette opinion paraît d'autant plus justifiée que plusieurs provinces, telles que la Basse-Normandie la généralité d'Auch, la Haute-Guyenne, introduisirent déjà spontanément, dans leur sein, la faculté d'option entre le travail en nature et le rachat en argent, faculté qui suspendit la loi du 28 septembre 1791 citée plus haut, en lui substituant, dans toute la France, l'obligation d'une contribution additionnelle aux impôts directs établie par le pouvoir central.

M. Ad. Vuitry, membre de l'Institut, dans un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques sur le concours relatif à l'impôt avant et depuis 1789, apprécie avec

ussi, les tendances énergiques de tous les réformateurs règne de Louis XVI consistèrent-elles à éliminer, ne manière définitive, les dispositions relatives à la ation des revenus mobiliers contenues encore dans le tème en vigueur des impôts directs.

Déjà, nous avons vu, en analysant les travaux du premier nistère de Necker, ce ministre supprimer les vingtièmes ndustrie dans les campagnes (1). Le préambule de lit du 2 novembre 1777 indique que son intention aut été de débarrasser entièrement les vingtièmes de ce lencontreux supplément, aussi bien dans les villes que ns les campagnes. Les nécessités du budget seules s'y posèrent. « Les vingtièmes d'industrie, imposition assise sur les fruits inconnus et présumés du travail de l'intelligence, ne pourront jamais, dit-il, être répartis avec équité qu'à l'aide d'une inquisition tellement illimitée, qu'une estimation, même arbitraire, devenait préférable. » réambule de l'édit du 2 novembre 1777.)

La taille personnelle devait, dans la pensée de Necker, disraître, à son tour, comme les vingtièmes d'industrie dont venait de délivrer les campagnes. Son compte rendu offil de 1781 s'exprime, à ce sujet, de la manière suivante : Il existe encore une taille appelée personnelle et qui dépend non de la propriété territoriale, mais des autres facultés des contribuables... Il serait à désirer que l'on pût renoncer à cette espèce d'imposition, ou parvenir à a dénaturer : car il faut regarder comme contraires à l'ordre et au bonheur public toutes les impositions dont a mesure et les proportions sont arbitraires. » (Compte ndu au roi, 1781.)

Les assemblées provinciales suivirent l'impulsion donée par Necker. En 1780, l'assemblée du Berry avait déjà

(1) Voir pages 61 et 62.

déclaré que « la base de répartition uniquement établie « sur l'opinion qu'on a des richesses personnelles était la « source d'inconvénients terribles,... aussi destructifs de « l'industrie et du travail que du repos des citoyens... C'est « de là, ajoute-t-elle, que la taille prend son nom d'impo- « sition arbitraire, puisqu'elle est soumise à l'arbitre des « personnes qui la fixent, suivant l'opinion vague qu'elles « ont des facultés personnelles des contribuables. » (Rapport du bureau des impositions du Berry, 3 novembre 1780.)

Le rapporteur du bureau des impositions ajoutait : « C'est « ce vice radical d'arbitraire qu'il convient d'extirper. »

Par le seul fait de l'influence de ces idées, sans qu'aucun règlement nouveau intervînt encore, les agents chargés de l'assiette de l'impôt réduisirent spontanément, comme nous l'avons dit, la part afférente à la taille personnelle, et firent prédominer en pratique l'élément foncier : « La « taille réelle a pris la place de la taille personnelle ou « d'industrie, disait le bureau des impositions du Berry, « pour les 2/3 et peut-être les 3/4 de cette imposition. » (Idem.)

Mais les assemblées provinciales recherchaient un résultat plus radical, et voulaient que la loi elle-même garantît à l'avenir l'unification de la taille foncière : « L'imposition « des valeurs mobilières et industrielles, dit le bureau des « impositions de Normandie, empêchera toujours la taille « d'acquérir des bases certaines et durables... Ces réflexions « démontrent la nécessité de l'abrogation de la taille indus- « trielle, et, quand nous n'aurions pas sur ce point le « suffrage des administrateurs les plus recommandables « dont la France puisse se glorifier, l'expérience, la raison « et, plus que tout, l'impossibilité d'être juste autrement « suffirait pour faire constater cette nécessité. La taille, « fixée sur les seuls produits de la terre, se trouverait ra-

menée à son objet le plus naturel. Où trouver ailleurs une base de répartition certaine et permanente? La loi nouvelle que le bureau propose ne ferait que confirmer, en la légitimant, la pratique presque universelle de cette généralité. » (Rapport du bureau des impositions э Normandie, 7 décembre 1787.) La condamnation de impôt sur le revenu est exprimée ici de la manière la lus énergique. L'assemblée de Normandie approuva pleiement ces conclusions, et chargea ses comités d'y donner uite.

L'intendant de l'Ile-de-France, afin de cantonner l'arbi·aire et de l'empêcher de déborder sur les cotes foncières, fin de rendre, en outre, son abolition plus facilement exécuıble, avait fait décréter « que chaque cote de taille sera divisée en deux parties, celle de la taille réelle et celle de la taille d'industrie ». Un édit royal du 11 août 1776, ›nouvelé en 1781, sanctionna cette division. L'assemblée rovinciale de la généralité de Caen adopta la même mesure : Lors de la confection des rôles, la taille d'industrie sera distinguée dans une cote séparée. » (Règlement du 4 dé›mbre 1787, art. 8.)

Il est expressément indiqué, dans les considérants, qu'une lle distinction a pour but de favoriser la suppression entuelle de la partie mobilière mise ainsi de côté.

Dans les pays de taille exclusivement réelle, où par conɪuent la taille ne frappait pas les facultés personnelles, sentiment public tournait sa réprobation contre une tre manifestation de l'impôt sur le revenu dont il a été ›cédemment parlé, la capitation. La Haute-Guyenne trouvait dans ce cas. Son assemblée, après avoir déclaré e « la taille n'a rien d'arbitraire dans la province » puis'elle ne frappe que les immeubles, conformément aux

allivrements du cadastre (Rapport du comte de Panat, 26 septembre 1779), s'attache à démontrer les vices de l'impôt de la capitation: « Comment connaître l'étendue de « la fortune, des facultés et des charges de chaque citoyen? » s'écrie l'abbé de Courtois dans son rapport du 4 octobre 1779. La généralité d'Auch, province de taille réelle aussi, adresse de même à la capitation les reproches d'arbitraire que provoque ailleurs la taille d'industrie. « Il s'agit « d'estimer la fortune des contribuables : pour cette recher- « che on ne s'aide d'aucun principe: on est obligé de se li- « vrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, « à des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer « ne permet qu'une appréciation incertaine, un jugement « aveugle, qui promène le fardeau de la capitation au gré « des erreurs et des passions humaines. » (Séance du 21 novembre 1780. Rapport du Bureau de l'impôt.)

La capitation, du reste, dans tous les pays de taille personnelle ou mixte, s'ajoutait purement et simplement aux rôles de la taille, sous le nom de *capitation taillable*, à l'égard des roturiers. Elle ne conservait, d'une manière générale, d'existence propre que dans les pays de taille réelle, lesquels, déjà délivrés de la partie personnelle de la taille, abordaient alors, comme nous venons de le voir, l'assaut de ce dernier rempart de l'impôt sur le revenu.

En résumé, partout l'impôt sur le revenu est signalé comme l'ennemi du bon ordre fiscal. Ici, il est condamné sous la forme de taille industrielle ; là, sous la forme de vingtièmes d'industrie ; là, sous celle de capitation. La campagne entreprise par les assemblées provinciales peut se définir par ces mots : guerre à l'arbitraire. De toute part, cet arbitraire contenu dans les impôts directs assis sur les revenus mobiliers est dénoncé, poursuivi comme le plus insupportable de tous les maux ; tous les efforts se ré-

nt pour l'éliminer. Il disparaît, en effet, par parties, tendance, dont nous avons constaté les progrès, abouti, sans aucun doute, à le supprimer entièrement, emps lui en avait été laissé. Le projet suivant en ssait les moyens.

II

1787, l'assemblée des notables, que nous avons déjà ntraliser les efforts antérieurs en matière de conion foncière (1), se trouva saisie, dans les mêmes ions, de la transformation des taxes sur le revenu. Le er ministre remit sur le bureau de l'assemblée, le i 1787, un mémoire tendant à proposer l'établist d'une *capitation évaluée d'après l'occupation des ns.* C'est le principe même de la contribution mobictuelle.

défaut de la capitation, disait ce mémoire, est d'être raire. Pour employer utilement la capitation, il n'est question que de lui donner une base, et ne peut-on n trouver une dans la valeur des maisons ? En effet, un occupe communément une maison proportionnée fortune entière, quel qu'en soit le principe ; la valeur e maison peut donc être la mesure d'une équitable ribution. » (Mémoire remis au bureau de Monsieur rchevêque de Toulouse, chef du conseil royal des es, 10 mai 1787.)

réambule de la loi constitutive de l'impôt personnel bilier, en 1790, ne s'exprime pas autrement. Nous le ns plus loin : il reproduit son devancier, et inaugure,

(1) ir page 111.

taxes sous l'ancien régime. Mais, dans la pratique, l'élém
foncier prédominait presque exclusivement. La terre,
effet, s'offrait spontanément à la taxation, tandis que la
cherche des revenus personnels nécessitait de longs et i
certains travaux, que ne justifiait pas, du reste, alors leu
peu d'importance relative.

En fait, les biens immobiliers acquittaient la presqu
totalité des impôts directs : 81 millions sur 91, pour l
taille ; 74 millions sur 76 1/2 pour les vingtièmes ; et plu
de la moitié de la capitation, 22 millions sur 42. (*De l'ad-
ministration des finances*, par Necker, chap. VI, 1784.) Il n
restait donc que 10 millions de taille, 2 millions 1/2 d
vingtièmes et 20 millions de capitation assis sur les fa-
cultés personnelles.

Cependant, si peu considérable que paraisse le produ
des taxes afférentes aux revenus mobiliers, le seul fait d
leur maintien théorique dénaturait profondément l'espri
de la législation. La nécessité d'inscrire dans le texte des règlements des dispositions arbitraires, des mesures d'inquisition, indispensables à la découverte des facultés individuelles, troublait irremédiablement l'économie des impôts directs. Ce mélange empêchait de leur attribuer un caractère exclusivement foncier, et de doter, par conséquent, leur répartition des garanties de certitude et de précision spéciales à ces sortes d'imposition. Aucune règle positive ne pouvait prédominer. D'une localité à l'autre, des incohérences insupportables se produisaient. Tandis qu'une paroisse réduisait, d'un commun accord, la partie de la taxation assise sur les facultés mobilières, le mauvais esprit des collecteurs, chez sa voisine, enflait au contraire, à plaisir, cet accessoire, légal en somme, des tailles et des vingtièmes.

rtifs. Les propriétaires et les principaux locataires de-euraient responsables de la taxe de leurs locataires, à oins qu'ils n'eussent, un mois d'avance, donné avis du dé-énagement au receveur. (Ordonnance du 22 décembre '11 et loi du 21 avril 1832.)

'. IMPÔTS SUR LES SIGNES EXTÉRIEURS DU REVENU CRÉÉS PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE ET LE DIRECTOIRE — CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

'assemblée constituante reprend l'idée du projet soumis aux notables. — Valeurs locatives. — Impôt personnel. — Taxes somptuaires. — Tarif progressif de la loi de 1791 : ses imperfections. — II. La Convention laisse tomber en désuétude la loi de 1791. — Impôt sur les cheminées en 1795. — Jurys d'équité en 1797. — Rétablissement de l'arbitraire de l'ancien régime. — III. Loi de 1798 qui restaure la contribution personnelle et mobilière et fonde le système actuel. — Expérience de 1831.

i

Supprimer l'arbitraire des anciens impôts établis sur les ultés individuelles, créer à leur place des taxes assises les signes extérieurs du revenu, notamment sur les eurs locatives des maisons d'habitation, tel était le pro-mme, que l'assemblée constituante reçut tout préparé mains de l'ancien régime, et dont elle continua la réa-ition.

La loi de 1791 sur la contribution mobilière renferme acte mise en application des vœux et des projets for-llés à ce sujet par les assemblées provinciales et par le des notables de 1787.

« Le prix du loyer des maisons, dit le rapporteur de l'as-semblée constituante, n'est pas une mesure d'une exac-

déclaré que « la base de répartition uniquement éta
« sur l'opinion qu'on a des richesses personnelles étar
« source d'inconvénients terribles,... aussi destructifs
« l'industrie et du travail que du repos des citoyens... C
« de là, ajoute-t-elle, que la taille prend son nom d'im
« sition arbitraire, puisqu'elle est soumise à l'arbitre
« personnes qui la fixent, suivant l'opinion vague qu'el
« ont des facultés personnelles des contribuables. » (Rapp
du bureau des impositions du Berry, 3 novembre 1780.

Le rapporteur du bureau des impositions ajoutait : « C
« ce vice radical d'arbitraire qu'il convient d'extirper. »

Par le seul fait de l'influence de ces idées, sans qu'au
règlement nouveau intervînt encore, les agents char
de l'assiette de l'impôt réduisirent spontanément, com
nous l'avons dit, la part afférente à la taille personnelle
firent prédominer en pratique l'élément foncier : «
« taille réelle a pris la place de la taille personnelle
« d'industrie, disait le bureau des impositions du Ber
« pour les 2/3 et peut-être les 3/4 de cette imposition.
(Idem.)

Mais les assemblées provinciales recherchaient un résu
tat plus radical, et voulaient que la loi elle-même garant
à l'avenir l'unification de la taille foncière : « L'impositi
« des valeurs mobilières et industrielles, dit le bureau d
« impositions de Normandie, empêchera toujours la tai
« d'acquérir des bases certaines et durables... Ces réflexio
« démontrent la nécessité de l'abrogation de la taille indu
« trielle, et, quand nous n'aurions pas sur ce point
« suffrage des administrateurs les plus recommandab
« dont la France puisse se glorifier, l'expérience, la rais
« et, plus que tout, l'impossibilité d'être juste autreme
« suffirait pour faire constater cette nécessité. La tail
« fixée sur les seuls produits de la terre, se trouverait

« menée à son objet le plus naturel. Où trouver ailleurs une « base de répartition certaine et permanente? La loi « nouvelle que le bureau propose ne ferait que confirmer, « en la légitimant, la pratique presque universelle de « cette généralité. » (Rapport du bureau des impositions de Normandie, 7 décembre 1787.) La condamnation de l'impôt sur le revenu est exprimée ici de la manière la plus énergique. L'assemblée de Normandie approuva pleinement ces conclusions, et chargea ses comités d'y donner suite.

L'intendant de l'Ile-de-France, afin de cantonner l'arbitraire et de l'empêcher de déborder sur les cotes foncières, afin de rendre, en outre, son abolition plus facilement exécutable, avait fait décréter « que chaque cote de taille sera « divisée en deux parties, celle de la taille réelle et celle « de la taille d'industrie ». Un édit royal du 11 août 1776, renouvelé en 1781, sanctionna cette division. L'assemblée provinciale de la généralité de Caen adopta la même mesure : « Lors de la confection des rôles, la taille d'industrie sera « distinguée dans une cote séparée. » (Règlement du 4 décembre 1787, art. 8.)

Il est expressément indiqué, dans les considérants, qu'une telle distinction a pour but de favoriser la suppression éventuelle de la partie mobilière mise ainsi de côté.

Dans les pays de taille exclusivement réelle, où par conséquent la taille ne frappait pas les facultés personnelles, le sentiment public tournait sa réprobation contre une autre manifestation de l'impôt sur le revenu dont il a été précédemment parlé, la capitation. La Haute-Guyenne se trouvait dans ce cas. Son assemblée, après avoir déclaré que « la taille n'a rien d'arbitraire dans la province » puisqu'elle ne frappe que les immeubles, conformément aux

allivrements du cadastre (Rapport du comte de Panat, 26 septembre 1779), s'attache à démontrer les vices de l'impôt de la capitation : « Comment connaître l'étendue de « la fortune, des facultés et des charges de chaque citoyen? » s'écrie l'abbé de Courtois dans son rapport du 4 octobre 1779. La généralité d'Auch, province de taille réelle aussi, adresse de même à la capitation les reproches d'arbitraire que provoque ailleurs la taille d'industrie. « Il s'agit « d'estimer la fortune des contribuables : pour cette recher- « che on ne s'aide d'aucun principe : on est obligé de se li- « vrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, « à des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer « ne permet qu'une appréciation incertaine, un jugement « aveugle, qui promène le fardeau de la capitation au gré « des erreurs et des passions humaines. » (Séance du 21 novembre 1780. Rapport du Bureau de l'impôt.)

La capitation, du reste, dans tous les pays de taille personnelle ou mixte, s'ajoutait purement et simplement aux rôles de la taille, sous le nom de *capitation taillable*, à l'égard des roturiers. Elle ne conservait, d'une manière générale, d'existence propre que dans les pays de taille réelle, lesquels, déjà délivrés de la partie personnelle de la taille, abordaient alors, comme nous venons de le voir, l'assaut de ce dernier rempart de l'impôt sur le revenu.

En résumé, partout l'impôt sur le revenu est signalé comme l'ennemi du bon ordre fiscal. Ici, il est condamné sous la forme de taille industrielle ; là, sous la forme de vingtièmes d'industrie ; là, sous celle de capitation. La campagne entreprise par les assemblées provinciales peut se définir par ces mots : guerre à l'arbitraire. De toute part, cet arbitraire contenu dans les impôts directs assis sur les revenus mobiliers est dénoncé, poursuivi comme le plus insupportable de tous les maux ; tous les efforts se ré-

éder 2.000 livres de rente; celui qui demeurait dans maison de 5.000 livres de loyer paraissait jouir de 00 livres de revenu; enfin on attribuait 150.000 livres revenu à celui qui mettait 12.000 livres à son habita-
.

a loi frappait ces revenus, ainsi composés au moyen ne progression évidemment excessive, d'un impôt uniaément fixé à la quotité proportionnelle de 5 p. 100, ou i vingtième, que les nécessités de la répartition pount porter à un dix-huitième ou 5, 55 p. 100. (Art. 16 3 de la loi du 18 février 1791.) (1).

ès l'abord, on se demande, si l'on a pu suivre les pha-ompliquées de ces détours légaux, quelle était leur uti-? Pourquoi transformer en évaluation du revenu, au en d'un coefficient progressif, les loyers d'habitation, sque ceux-ci demeuraient, en réalité, le seul étalon ? t-il pas suffi, sans parler de revenus, d'imposer direcent les valeurs locatives, pour arriver au même résultat ?

es commentateurs éclairés ont prétendu, pour justifier circuits, que l'assemblée tenait, avant toutes choses, à ntenir le principe de la proportionnalité de l'impôt. i les revenus mobiliers, disent-ils, étaient évalués par loi de 1791 d'après une échelle *progressive*, l'impôt obilier, établi par cette loi, était *proportionnel* au re-

Article 16 : La partie de la contribution qui sera établie sur les res d'industrie et de richesses mobilières sera du sou pour livre de montant présumé d'après les loyers d'habitation, et pourra être e au dix-huitième.

ticle 18 : Les loyers de 12.000 livres et au-dessus seront présumés du douzième et demi du revenu des contribuables ; — ceux de 11.000 000 livres, du onzième et demi; — ceux de 10.000 à 11.000 li- du onzième; — ceux de 9,000 à 10.000 livres, du dixième et demi..... ux de 3.000 à 3.500 livres, du septième..... — ceux de 1.000 à 1.500 li- du cinquième ; — ceux de 500 à 1.000 livres, du quart; — ceux de 500 livres, du tiers; — ceux au-dessous de 100 seront présumés de la moitié des revenus des contribuables.

« venu présumé des contribuables. » (Rapport de M. Mathieu-Bodet à l'assemblée nationale, 31 mai 1875.) Mais, du moment que la base première était entachée d'une évaluation progressive, l'application postérieure à cette base progressive d'un tarif proportionnel ne modifiait pas le caractère de l'impôt.

La seule explication plausible de cette transformation se trouve dans la possibilité qu'elle offrait de déduire des revenus généraux de chaque contribuable la portion des revenus fonciers, déjà taxée par un impôt spécial. Une telle soustraction, ne pouvant s'effectuer que sur des termes semblables, il convenait donc de convertir d'abord les loyers d'habitation en estimation des revenus (1). Nous traiterons plus longuement ce sujet en étudiant la loi de 1798 qui abandonna le principe de déduction des revenus fonciers inscrit dans la loi de 1791.

Cependant une autre sorte de droit, nommé cote d'habitation, venait encore frapper, d'après la loi de 1791, les valeurs locatives. Ce second tarif était fixé au trois-centième du revenu déterminé d'après le loyer d'habitation (art. 27) (2).

1. « Il est en effet sensible, dit l'instruction de l'assemblée constituante, « que, de deux citoyens qui ont chacun un loyer de 2.000 livres, et dont « par conséquent le revenu présumé de 12.000 livres est égal, l'un peut « avoir son revenu de 12.000 livres placé en biens-fonds, et des 12.000 livres, il n'a que ce qui lui reste après avoir acquitté la contribution foncière; l'autre peut avoir son revenu de 12.000 livres en capitaux placés « dans le commerce ou sur l'État, et qui n'auront encore payé aucune « contribution. Or, s'il est juste d'atteindre ceux-ci par la cote de la contribution mobilière, il serait injuste de faire payer à ceux-là une nouvelle contribution, puisqu'ils en ont déjà payé une très forte. La déduction ordonnée au profit de celui qui justifiera que tout ou partie de ses « revenus sont le produit de propriétés foncières, est donc de toute justice. » (Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution mobilière, 13 janvier 1791.)

2. La partie de la contribution qui sera établie à raison de l'habitation sera du trois-centième du revenu présumé d'après les loyers d'habitation (art. 27).

égislateur, on ne sait pourquoi, s'obstinait à parcourir, deuxième fois, la même route dans des conditions que identiques. Sans doute, l'instruction de l'assemblée onale fait remarquer que la cote mobilière comportait éduction des revenus déjà taxés par la contribution ière, tandis que la cote d'habitation n'admettait au-e déduction et frappait la totalité des revenus. En re, le tarif de la cote d'habitation pouvait être aug-té ou diminué suivant les nécessités de la répartition contingents. Mais ces différences ne suffisaient pas à ifier une dualité de taxations, source de difficultés inex-ables.

a loi du 18 février 1791 créait, de plus, une contribu-personnelle équivalente à trois journées de travail, e que nous la connaissons encore aujourd'hui.

lle étendit aussi l'imposition des signes extérieurs de ichesse aux chevaux et mulets et aux domestiques les et femelles.

Mais, en résumé, son idée dominante consista dans nposition du revenu au moyen des valeurs locatives : réside la partie essentielle de la loi. Assise sur cette se rationnelle, elle aurait survécu, si les imperfections atiques de ses procédés d'exécution, ne l'avaient con-mnée à succomber presque aussitôt après sa naissance.

## II

La Convention, en effet, « pour donner satisfaction aux plaintes générales » (Rapport de Ramel, séance du 9 fri-aire an II), commença par réduire de moitié les tarifs imitifs de la cote mobilière et de la cote d'habitation. écret du 9 frimaire an II, 29 novembre 1793.)

« titude rigoureuse ; mais c'est encore la moins imp[illegible]
« faite que l'on ait pu trouver. Il est, en général, vrai q[illegible]
« chacun est logé suivant ses facultés. » (Rapport de [illegible]
Rochefoucauld sur le système général d'imposition, 18 ao[illegible]
1790.)

Ce sont là les termes déjà employés par l'exposé de 1787[illegible]

« Nous avons pensé, ajoute un rapport postérieur d[illegible]
« Fermond, que la base d'évaluation la moins fautive et l[illegible]
« plus générale serait le loyer d'habitation. Tous les hom[illegible]
« mes ont besoin, surtout dans notre climat, de se garanti[illegible]
« des injures du temps : chacun satisfait à ce besoin ave[illegible]
« plus ou moins de dépense, en raison de ses facultés. S'il s[illegible]
« trouve des hommes qui, par avarice, se privent des com[illegible]
« modités que leurs facultés leur permettent de se procu
« rer, il faut bien renoncer à les faire contribuer comme il
« le devraient. » (Rapport fait au nom du comité de l'impo-sition, par Fermond, 19 octobre 1790.)

Le premier ministre, Brienne, ne s'exprimait pas autrement devant les notables.

« Si la répartition est abandonnée à l'arbitraire d'un
« seul homme ou de plusieurs, dit encore le rapport de
« Fermond à la Constituante, c'est exposer le contribuable
« à une guerre continuelle et ne lui laisser aucun moyen
« d'obtenir justice ; il faut que la base de la contribution
« ne soit pas incertaine, et il est impossible de perpétuer
« l'ancien régime de l'arbitraire. » (Idem.)

Les commentaires contenus dans l'instruction de l'assemblée nationale du 13 janvier 1791 rattachent, non moins explicitement, les dispositions de la nouvelle loi aux idées antérieures. « Il fallait, dit cette instruction, prévenir l'ar-
« bitraire tant de fois reproché aux anciennes contributions
« personnelles, source d'embarras pour les administrateurs
« honnêtes et instrument d'animosité et de passion entre

domestiques mâles et les chevaux. (Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.) (1).

Le rapport qui précédait la loi accablait d'invectives l'ancienne contribution mobilière assise sur les loyers d'habitation, « impossible dans son exécution, et qui par sa na-« ture est une source de contestations, de débats, de haines « et de procès. » (Rapport fait au nom du comité des finances, par Thibault, séance du 29 messidor an III, 17 juillet 1795.)

Il semblait alors beaucoup plus conforme aux tendances populaires de substituer à cette contribution mobilière issue de l'ancien régime (2) des taxes exclusivement assises

1. Article premier. Il sera payé par tous les Français une contribution de cinq livres par chaque année.

Article 2. Les manœuvres qui ne subsistent que de leur travail, et dont la journée n'excède pas 30 sous, sont exempts de cette contribution : ils seront néanmoins admis à la payer volontairement.

Article 5. Indépendamment de cette contribution personnelle, il sera payé des taxes somptuaires ainsi qu'il suit : Les cheminées, autres que celles de la cuisine et du four, seront taxées : 1° dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus, à 5 livres pour la première, 10 livres pour la seconde, 15 livres pour chacune des autres..... Dans les communes au-dessous de 15.000 âmes, la taxe sera du quart.

Article 6. Nulle cheminée ne jouira de l'exception, quoiqu'on n'y fasse pas habituellement du feu, à moins qu'elle ne soit fermée dans l'intérieur et scellée en maçonnerie.

Article 7. Les poêles payeront la moitié des taxes ci-dessus.

Article 9. Il sera aussi payé une taxe à raison des domestiques mâles uniquement attachés à la personne et aux soins du ménage, autres que ceux habituellement et principalement occupés aux travaux de la culture, à la garde et aux soins des bestiaux, savoir : 10 livres pour le premier, 30 livres pour le second, 90 livres pour le troisième, et ainsi de suite, dans une proportion triple. Les domestiques âgés de plus de soixante ans, ou incapables de travailler à raison de leurs infirmités, ne donneront pas lieu à la taxation ci-dessus.

Article 10. Chevaux et mulets de luxe.

Article 11. Voitures suspendues, carrosses, cabriolets, etc.

(Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.)

2. Le rapport de Thibault, dans sa partie historique, explique très clairement comment la contribution mobilière de 1791 se rattachait aux impôts antérieurs à 1789. « La contribution mobilière, dit-il, connue sous les diffé-

sur le luxe. « Les contributions proposées, disait le rapport, « doivent paraître tout à la fois morales et politiques; elles « n'atteignent que la richesse, en soulageant l'indigence, « en réduisant les jouissances nécessaires à de justes « bornes. » (Idem.)

L'impôt, d'après les idées étroites et erronées du temps, devait avoir pour mission de combattre le luxe et de niveler les jouissances. Un but moins relevé était même assigné à la taxe sur les poêles et les cheminées : « Le bois à « brûler étant devenu extrêmement rare, on a dû s'occu- « per à prévenir l'abus de sa grande consommation, ou du « moins assujettir celui qui s'y livre à un payement pro- « portionné à l'abus qu'il en fait. » (Idem.)

Le rapport de Thibault terminait en prédisant que « les « différents remplacements proposés seront exécutés sans « gêne et sans difficultés, et produiront *même au delà les* « *60 millions* qu'on aurait pu tirer de la première contri- « bution ». (Idem.)

Mais les impôts somptuaires, justes dans leur principe, ont le défaut inexcusable de ne jamais procurer de ressources sérieuses aux budgets. La loi du 25 juillet 1795, au lieu des 60 millions et au delà sur lesquels comptait son rapporteur, produisit à peine, d'après les rôles de l'an III et de l'an IV, de 18 à 20 millions. (*Des finances de la République*, par Ramel, ancien ministre, an IX.)

En 1797, le Directoire, continuant de glisser sur la pente révolutionnaire, rétablit, dans toute son étendue, l'arbitraire que les courageux efforts des quinze années antérieures avaient anéanti. L'impôt personnel et mobilier redevint

« rentes dénominations que nous venons de rappeler (capitation, taille « personnelle ou d'aisance, etc.), existait dans la plupart de nos anciennes « provinces. Cette contribution fut *confirmée et maintenue* par l'assemblée « constituante..... » (Rapport du 29 messidor an III.)

impôt directement assis sur les facultés individuelles, ıme les anciennes tailles d'industrie et la capitation. jury d'équité fut seul chargé dans chaque circonscrip- d'évaluer les revenus et de déterminer le montant de la sation de chaque contribuable.

Pour procéder à la répartition dans l'intérieur de chaue commune, il sera formé un *jury d'équité.* Les .xes seront fixées à la majorité absolue des suffrages es jurés. » Tel est le texte de la nouvelle loi du 1er août 7 (14 thermidor an V), art. 7 et 15 (1).

es impôts que ce jury d'équité avait la mission de ré- .ir, en son âme et conscience, se composaient d'une tribution personnelle variable de 30 sous à 120 livres .. 17), et d'une contribution mobilière réglée, sans autre nition, *en raison des produits et revenus de chaque tribuable, déduction faite des charges* (Art. 18.)

our la contribution personnelle, l'appréciation du jury nouvait donc entre 30 sous et 120 livres. Mais pour la tribution mobilière aucune limite n'arrêtait plus l'arbire de la taxation. Il était seulement stipulé que la cote bilière atteindrait au moins le double de la cote pernelle. Nulle autre règle n'entravait l'absolue liberté des réciations du jury d'équité. La barbarie envahissait nouveau précisément la partie de la législation que si longs efforts étaient parvenus à dégager.

es mêmes souffrances, les mêmes plaintes que l'arbi- re de l'ancien régime avait suscitées, se renouvelèrent. quisition des fortunes, les surcharges causées par eur ou les passions, les faveurs accordées aux person- es en crédit, aux parents, aux amis, aux membres du

« Les membres du jury d'équité seront nommés par l'administration nicipale du canton. » (Article 8.) Ils pourront être pris indistincte- dans toutes les communes du canton. (Article 9.)

« venu présumé des contribuables. » (Rapport de M. Mathieu-Bodet à l'assemblée nationale, 31 mai 1875.) Mais, du moment que la base première était entachée d'une évaluation progressive, l'application postérieure à cette base progressive d'un tarif proportionnel ne modifiait pas le caractère de l'impôt.

La seule explication plausible de cette transformation se trouve dans la possibilité qu'elle offrait de déduire des revenus généraux de chaque contribuable la portion des revenus fonciers, déjà taxée par un impôt spécial. Une telle soustraction, ne pouvant s'effectuer que sur des termes semblables, il convenait donc de convertir d'abord les loyers d'habitation en estimation des revenus (1). Nous traiterons plus longuement ce sujet en étudiant la loi de 1798 qui abandonna le principe de déduction des revenus fonciers inscrit dans la loi de 1791.

Cependant une autre sorte de droit, nommé cote d'habitation, venait encore frapper, d'après la loi de 1791, les valeurs locatives. Ce second tarif était fixé au trois-centième du revenu déterminé d'après le loyer d'habitation (art. 27) (2)

1. « Il est en effet sensible, dit l'instruction de l'assemblée constituante, « que, de deux citoyens qui ont chacun un loyer de 2.000 livres, et dont « par conséquent le revenu présumé de 12.000 livres est égal, l'un peut « avoir son revenu de 12.000 livres placé en biens-fonds, et des 12.000 li- « vres, il n'a que ce qui lui reste après avoir acquitté la contribution fon- « cière; l'autre peut avoir son revenu de 12.000 livres en capitaux placés « dans le commerce ou sur l'État, et qui n'auront encore payé aucune « contribution. Or, s'il est juste d'atteindre ceux-ci par la cote de la con- « tribution mobilière, il serait injuste de faire payer à ceux-là une nou- « velle contribution, puisqu'ils en ont déjà payé une très forte. La déduc- « tion ordonnée au profit de celui qui justifiera que tout ou partie de ses « revenus sont le produit de propriétés foncières, est donc de toute justice.» (Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution mobilière, 13 janvier 1791.)

2. La partie de la contribution qui sera établie à raison de l'habitation sera du trois-centième du revenu présumé d'après les loyers d'habitation (art. 27).

Ce sont bien là les parties essentielles du mécanisme actuel.

Mais la loi du 3 nivôse an VII ne parvint à ce degré de simplicité qu'en sacrifiant un principe, jusque-là respecté dans toutes les législations antérieures : celui de la déduction des revenus déjà taxés aux rôles de la contribution foncière. La contribution mobilière, en effet, commet théoriquement un double emploi incontestable, lorsqu'elle impose, au moyen de leurs signes extérieurs, l'ensemble des revenus individuels, quelle qu'en soit la source. Elle devrait, conformément à son principe, frapper exclusivement les revenus mobiliers, les seuls qui ne soient pas encore atteints.

Pour éviter de soumettre deux fois à l'impôt les revenus fonciers, toutes les législations précédentes s'étaient efforcées de les mettre à part, en décomposant la fortune de chaque contribuable. La taille et les vingtièmes distinguaient soigneusement, on s'en souvient, chaque espèce de revenu au moyen de rôles séparés. Nous avons vu, ensuite, la loi de 1791 inventer le mécanisme le plus compliqué, passer par un circuit inextricable, afin de parvenir, chemin faisant, à laisser en dehors de la taxe mobilière les revenus fonciers. En 1797, les jurys d'équité n'arbitraient, de même, les cotes mobilières, qu'après soustraction des revenus qui figuraient déjà aux rôles de la contribution foncière.

Mais cette décomposition des revenus d'après leur origine, si juste qu'elle parût, avait été la pierre d'achoppement de toutes les combinaisons antérieures; l'expérience

nelle, mobilière et somptuaire ; l'autre concernant leur mode d'assiette de perception et de dégrèvement. L'article 21 ci-dessus se rapporte à la seconde de ces lois.

Puis, un an après, elle laissa officiellement tomber e désuétude la loi de 1791 : celle-ci cessa effectiveme d'exister : son exécution ne fut pas prescrite pour 1794, les rôles ne furent pas formés, sauf en ce qui concerne l centimes additionnels, dont, par une étrange anomalie, ne voulut pas priver les communes. (Loi du 23 nivôse a III, 12 janvier 1795.)

« La contribution mobilière est tombée sous son propr « poids, dit un second rapport de Ramel ; ses vices, l'ar « bitraire auquel elle prête, l'inégalité qui se trouve dan « sa répartition l'ont fait condamner. Le comité vou « propose de la supprimer en entier pour 1794. » (Rappor de D. V. Ramel au nom du comité des finances, séanc du 9 frimaire an III.)

« La contribution mobilière, ajoute la Convention dans « ses instructions, était condamnée par l'opinion publique « injuste dans ses résultats, elle grevait les citoyens peu « fortunés ; ceux qu'elle aurait dû atteindre trouvaien « moyen de s'y soustraire. La Convention nationale l'. « supprimée pour 1794. » (Procès-verbal de la Conventio séance du 23 nivôse an III.)

L'œuvre de l'assemblée constituante se trouva ainsi ré - pudiée et anéantie.

Cependant, en 1795, sous l'influence de la réaction thermidorienne et surtout des nécessités budgétaires, les idées se modifièrent, et la loi du 25 juillet 1795 rétablit la contribution mobilière. Mais le titre seul de l'impôt reparut. La nouvelle contribution mobilière abandonna entièrement la base des valeurs locatives, et ne conserva de la précédente loi que sa plus mauvaise partie, celle des droits somptuaires, en leur donnant plus d'extension : elle créa exclusivement des taxes sur les cheminées, les poêles, les

domestiques mâles et les chevaux. (Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.) (1).

Le rapport qui précédait la loi accablait d'invectives l'ancienne contribution mobilière assise sur les loyers d'habitation, « impossible dans son exécution, et qui par sa na« ture est une source de contestations, de débats, de haines « et de procès. » (Rapport fait au nom du comité des finances, par Thibault, séance du 29 messidor an III, 17 juillet 1795.)

Il semblait alors beaucoup plus conforme aux tendances populaires de substituer à cette contribution mobilière issue de l'ancien régime (2) des taxes exclusivement assises

1. Article premier. Il sera payé par tous les Français une contribution de cinq livres par chaque année.

Article 2. Les manœuvres qui ne subsistent que de leur travail, et dont la journée n'excède pas 30 sous, sont exempts de cette contribution : ils seront néanmoins admis à la payer volontairement.

Article 5. Indépendamment de cette contribution personnelle, il sera payé des taxes somptuaires ainsi qu'il suit : Les cheminées, autres que celles de la cuisine et du four, seront taxées : 1° dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus, à 5 livres pour la première, 10 livres pour la seconde, 15 livres pour chacune des autres..... Dans les communes au-dessous de 15.000 âmes, la taxe sera du quart.

Article 6. Nulle cheminée ne jouira de l'exception, quoiqu'on n'y fasse pas habituellement du feu, à moins qu'elle ne soit fermée dans l'intérieur et scellée en maçonnerie.

Article 7. Les poêles payeront la moitié des taxes ci-dessus.

Article 9. Il sera aussi payé une taxe à raison des domestiques mâles uniquement attachés à la personne et aux soins du ménage, autres que ceux habituellement et principalement occupés aux travaux de la culture, à la garde et aux soins des bestiaux, savoir : 10 livres pour le premier, 30 livres pour le second, 90 livres pour le troisième, et ainsi de suite, dans une proportion triple. Les domestiques âgés de plus de soixante ans, ou incapables de travailler à raison de leurs infirmités, ne donneront pas lieu à la taxation ci-dessus.

Article 10. Chevaux et mulets de luxe.

Article 11. Voitures suspendues, carrosses, cabriolets, etc.

(Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.)

2. Le rapport de Thibault, dans sa partie historique, explique très clairement comment la contribution mobilière de 1791 se rattachait aux impôts antérieurs à 1789. « La contribution mobilière, dit-il, connue sous les diffé-

sur le luxe. « Les contributions proposées, disait le ra
« doivent paraître tout à la fois morales et politique
« n'atteignent que la richesse, en soulageant l'indi
« en réduisant les jouissances nécessaires à de
« bornes. » (Idem.)

L'impôt, d'après les idées étroites et erronées du
devait avoir pour mission de combattre le luxe et d
ler les jouissances. Un but moins relevé était mêm
gné à la taxe sur les poêles et les cheminées : « Le
« brûler étant devenu extrêmement rare, on a dû s
« per à prévenir l'abus de sa grande consommation,
« moins assujettir celui qui s'y livre à un payemen
« portionné à l'abus qu'il en fait. » (Idem.)

Le rapport de Thibault terminait en prédisant qu
« différents remplacements proposés seront exécuté
« gêne et sans difficultés, et produiront *même au d*
« *60 millions* qu'on aurait pu tirer de la première
« bution ». (Idem.)

Mais les impôts somptuaires, justes dans leur pri
ont le défaut inexcusable de ne jamais procurer de re
ces sérieuses aux budgets. La loi du 25 juillet 1795, a
des 60 millions et au delà sur lesquels comptait son r
teur, produisit à peine, d'après les rôles de l'an III
l'an IV, de 18 à 20 millions. (*Des finances de la Répub*
par Ramel, ancien ministre, an IX.)

En 1797, le Directoire, continuant de glisser sur la
révolutionnaire, rétablit, dans toute son étendue,
traire que les courageux efforts des quinze années ant
res avaient anéanti. L'impôt personnel et mobilier re

« rentes dénominations que nous venons de rappeler (capitatio
« personnelle ou d'aisance, etc.), existait dans la plupart de nos an
« provinces. Cette contribution fut *confirmée et maintenue* par l'ass
« constituante..... » (Rapport du 29 messidor an III.)

la loi du 23 décembre 1798 (3 nivôse an VII) continue à régir, d'après ses bases constitutives, la contribution personnelle et mobilière.

L'impôt personnel, composé de la valeur de trois journées de travail, est déterminé en premier lieu ; l'impôt mobilier, assis sur la valeur locative, est ensuite réparti proportionnellement au contingent que l'impôt personnel n'a pas absorbé : telle, en résumé, subsiste encore l'organisation en vigueur depuis l'an VII.

Cette organisation, que de nombreux perfectionnements de détail ont successivement fortifiée, risqua cependant d'être bouleversée en 1831. On voulut alors séparer la contribution personnelle de la contribution mobilière, en maintenant à celle-ci seulement le caractère d'impôt de répartition. La contribution personnelle devenait, par cette combinaison, un impôt de quotité, avec un tarif fixe et général, appliqué, sans le concours des autorités locales, par les agents du gouvernement. Entre les mains des agents du fisc, la taxe personnelle allait recevoir une rigoureuse extension, que la prudence des municipalités avait toujours refusé de lui donner.

Le projet dans ce sens présenté aux Chambres par le ministre des finances fut adopté par elles et transformé en loi. (Loi du 26 mars 1831.)

Mais une clameur universelle s'opposa à son exécution. Les perquisitions inquiétantes auxquelles dut se livrer l'administration, pour atteindre le résultat fiscal recherché, contrastèrent absolument avec les procédés paternels employés jusqu'alors. Cessant d'être associé à la contribution mobilière comme impôt de répartition, l'impôt personnel prit l'apparence d'une capitation générale qui parut intolérable. Dès le début de la session suivante, le parlement

jury, soulevèrent l'opinion publique. Les papiers de l'é que en font foi, et les auteurs qui ont tracé, depuis, l'h torique de la contribution mobilière ne manquent jam d'en mentionner le souvenir. Aujourd'hui encore les sca dales des jurys d'équité de 1797 stigmatisent l'impôt s le revenu.

Pour laisser une trace si profonde, l'expérience n'ava cependant pas été longue. La loi de 1797 demeura 17 mo tout au plus, inscrite dans nos codes, et reçut à peine u an d'application effective.

## III

En 1798, une salutaire réaction permit enfin de réalis d'emblée l'organisation rationnelle de la contribution pe sonnelle et mobilière, devant laquelle avaient échoué la de 1791 et les lois subséquentes.

La loi du 23 décembre 1798 cessant de s'embarrasser da les difficultés de la détermination des revenus individue et de demander le secours d'évaluations arbitraires à d comités locaux, alla droit au but. D'une part, elle mainti la contribution personnelle de trois journées de trav (Article 20); de l'autre, elle créa une contribution mol lière, répartie purement et simplement au marc le fra de la valeur des loyers d'habitation (Article 21). Une fo la contribution personnelle assise, le contingent de la co tribution mobilière se composait « de ce qui pourra re « ter sur le contingent de la commune, la contributi « personnelle étant répartie ». (Article 21 de la loi du décembre 1798, 3 nivôse an VII.) (1).

1 Deux lois, portant la même date du 3 nivôse an VII, furent rend successivement, l'une relative à la répartition des contributions pers

Ce sont bien là les parties essentielles du mécanisme actuel.

Mais la loi du 3 nivôse an VII ne parvint à ce degré de simplicité qu'en sacrifiant un principe, jusque-là respecté dans toutes les législations antérieures : celui de la déduction des revenus déjà taxés aux rôles de la contribution foncière. La contribution mobilière, en effet, commet théoriquement un double emploi incontestable, lorsqu'elle impose, au moyen de leurs signes extérieurs, l'ensemble des revenus individuels, quelle qu'en soit la source. Elle devrait, conformément à son principe, frapper exclusivement les revenus mobiliers, les seuls qui ne soient pas encore atteints.

Pour éviter de soumettre deux fois à l'impôt les revenus fonciers, toutes les législations précédentes s'étaient efforcées de les mettre à part, en décomposant la fortune de chaque contribuable. La taille et les vingtièmes distinguaient soigneusement, on s'en souvient, chaque espèce de revenu au moyen de rôles séparés. Nous avons vu, ensuite, la loi de 1791 inventer le mécanisme le plus compliqué, passer par un circuit inextricable, afin de parvenir, chemin faisant, à laisser en dehors de la taxe mobilière les revenus fonciers. En 1797, les jurys d'équité n'arbitraient, de même, les cotes mobilières, qu'après soustraction des revenus qui figuraient déjà aux rôles de la contribution foncière.

Mais cette décomposition des revenus d'après leur origine, si juste qu'elle parût, avait été la pierre d'achoppement de toutes les combinaisons antérieures; l'expérience

nelle, mobilière et somptuaire; l'autre concernant leur mode d'assiette de perception et de dégrèvement. L'article 21 ci-dessus se rapporte à la seconde de ces lois.

la faisait définitivement considérer comme incompatib avec le mode d'imposition, inauguré en 1791, sur les sign extérieurs du revenu. La loi de 1798 le comprit, et, plut que de retomber dans la confusion savante organisée p l'assemblée constituante, elle préféra se résigner à tax en bloc tous les revenus, quitte à laisser subsister u double emploi à l'égard du revenu foncier.

Ce sacrifice des principes n'avait, du reste, alors, qu'u très faible portée : car le contingent de l'impôt mobilier trouvait réduit, en 1798, à des proportions presque insign fiantes. D'abord, au lieu de demander 60 millions à l'imp personnel et mobilier dans son ensemble, comme en 179 la loi de 1798 ne lui demandait que 30 millions (1). S ces 30 millions, 20 millions furent attribués à la contrib tion personnelle à raison de trois journées de travail p tête de citoyen actif; 1.500.000 fr. représentèrent le p duit des taxes somptuaires, établies sur les domestiq hommes et femmes de moins de 60 ans, et sur les cheva mulets et voitures de luxe; 3.000.000 fr. s'appliquèrent a retenues sur les traitements, fixées à 5 centimes par fran l'égard de tous les fonctionnaires publics, employés, co mis et autres salariés.

Il ne restait donc que 5.500.000 fr. à répartir en taxe m bilière proprement dite. Or, 5.500.000 fr. représentent u moyenne de 0,50 cent. par famille, environ. Peu import qu'une taxe aussi minime comprît, ou non, dans son siette les revenus fonciers par surérogation. C'est ce q faisait remarquer le rapporteur de la loi au conseil des A ciens : « On objectera en vain, disait-il, que par ce moc

(1) « La contribution personnelle, mobilière et somptuaire, fix pour l'an VII à 30 millions, sera perçue : 1° en contribution personnell « 2° en contribution mobilière; 3° en taxes somptuaires; 4° en contrib « tion par retenue du vingtième sur les salaires et traitements publics. (Loi du 3 nivôse an VII, art. 1.)

Malgré l'évidence des besoins pressants du Trésor en l'an VII, l'impôt des portes et fenêtres se trouva en butte, dès son origine, aux mêmes objections qui n'ont cessé, depuis, de le poursuivre. Un membre du conseil des Anciens s'écriait, dans le style ampoulé du temps : « Ne « pourrait-on pas trouver un impôt moins rebutant et moins « odieux !... Quoi ! si, pour adorer la divinité, au lever du « soleil, je veux ouvrir une fenêtre à l'orient, il faudra « payer un impôt ! Quoi ! si, pour réchauffer le corps débile « de mon vieux père je veux faire percer une fenêtre à « l'aspect du midi, il faudra payer un impôt ! Quoi, en-« fin ! si, pour me garantir des chaleurs de thermidor, je « veux ouvrir une fenêtre au nord, il faudra encore payer « un impôt ! » (Opinion de Théodore-François Huguet, du département de la Seine. Conseil des Anciens, 4 frimaire an VII.)

Ces déclamations, souvent reproduites depuis, en termes peut-être moins exagérés, manquaient alors d'autant plus d'à-propos que les tarifs de la loi de l'an VII ne dépassaient pas 20 centimes par fenêtre dans les communes de moins de 5.000 âmes. Ils atteignaient au maximum 60 centimes par fenêtre des deux premiers étages, et 25 centimes pour les fenêtres des étages supérieurs, dans les villes de cent mille âmes et au-dessus. (Loi du 4 frimaire an VII, 24 novembre 1798, art. 3 et 4.) (1).

également depuis en France par le Directoire, celle sur les domestiques. Plus tard, en 1783, l'Angleterre inventa aussi les contributions sur les voitures et les chevaux.

1. *Loi du 24 novembre 1798-4 frimaire an VII, portant établissement d'une contribution sur les portes et fenêtres.*

Art. 2. Cette contribution est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines.

Art. 3. Les portes et fenêtres, dans les communes au-dessous de 5.000 âmes payeront 20 centimes ; de 5.000 à 10.000 âmes, 25 centimes ; de 10.000 à 25.000 âmes, 30 centimes ;..... de cent mille âmes et au-dessus,

« somptuaires. » (Loi du 24 avril-4 mai 1806, art. 69.) (
« Les taxes somptuaires, dit Gaudin, qui avaient
« établies, avant l'an VIII sur les domestiques et sur
« chevaux et voitures de luxe, donnaient lieu à des
« cherches fatigantes pour les contribuables, et excitai
« des réclamations multipliées pour un produit médioc
« Elles furent supprimées à partir de 1807. » (*Notice*
*les finances.*)

Puis la retenue sur les traitements des fonctionnai publics, innovation du Directoire en l'an VII, qui subsi jusqu'en l'an IX (2).

Enfin, les primes accordées aux pères de famille et surtaxes à l'encontre des célibataires. En 1791, il suffi d'avoir plus de trois enfants pour être dégrévé d'une cla des tarifs de la cote mobilière; plus de six enfants ent naient le dégrèvement de deux classes. Le célibataire, contraire, était rehaussé d'une classe. En 1798, les pères famille n'obtinrent plus aucun privilège. Mais les céli taires, c'est-à-dire les hommes âgés de plus de 30 ans, r mariés ni veufs, virent leur loyer surchargé de moitié sa valeur. (Art. 23 et 24.) (3). Aujourd'hui, ces sortes d'e couragement au mariage et à la fécondité ont disparu de législation.

A part ces différences, et quelques autres inutiles à citer

1. La contribution sur les chevaux et voitures a été de nouveau cré en 1862 et 1871, mais alors sans corrélation avec la contribution mol lière.

2. Nous parlerons spécialement de la retenue sur les traitements da le chapitre consacré à la situation des fonctionnaires sous la Révolutic

« 3. Les loyers d'habitation des célibataires seront surhaussés « moitié de leur valeur. » (Art. 23.) — « Seront réputés célibataires l « hommes seulement âgés de 30 ans, et non mariés ni veufs. Les femm « de quelque âge qu'elles soient, ne seront point assujetties aux dispo « tions concernant les célibataires. » (Art. 24.)

qu'elle porte sur lui. Celui-ci est toujours logé au moins au troisième étage, et n'a presque jamais plus d'une croisée, d'où l'on doit conclure que, d'après la résolution, il ne devra à la taxe que 25 centimes. » (Rapport de Le-and, conseil des Anciens, 1er frimaire an VII, 3 novembre 98.)

Ce passage fait très justement ressortir les motifs qui erminèrent le choix des assemblées du Directoire. D'une part la matière imposable s'offre ostensiblement fisc : sa recherche n'exige ni vexation, ni violation de nicile : on peut compter les portes et fenêtres de l'ex-ieur.

D'un autre côté, d'après l'intention des promoteurs de nouvelle contribution, il s'agissait, non pas de constituer annexe de la taxe foncière, mais, au contraire, de renfor-les taxes mobilières assises sur les signes extérieurs du enu. Le propriétaire, sans doute, devait acquitter per-nellement, entre les mains du percepteur, les droits re-fs aux portes et fenêtres de sa maison ; mais une clause entielle suivait cette première prescription, clause près laquelle tous les locataires particuliers se trou-ent tenus de rembourser au propriétaire les sommes rentes aux locaux occupés par eux. (Art. 12 de la loi 4 frimaire an VII.) (1). Là résidait le point capital de la celui qui lui assignait irrévocablement le caractère de nplément de la loi sur l'impôt mobilier, qu'elle a tou-urs conservé depuis.

Quelque temps après, lorsque le Directoire, satisfait du

- La contribution des portes et fenêtres sera exigible contre les pro-taires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux des maisons, inents et usines, sauf leur recours contre les locataires particuliers, r le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux upés. (Loi du 4 frimaire an VII, art. 12.) Le silence du bail ne dispense ne pas le locataire du payement des portes et fenêtres.

s'empressa de rapporter la loi du 26 mars 1831. (Loi du 2 avril 1832.) (1).

La commission de la Chambre des députés sembla ce pendant n'abandonner qu'à regret la transformation tenté en 1831. Son rapporteur s'exprimait ainsi :

« Vous savez, Messieurs, les clameurs qu'a excitées
« mode de quotité. On s'est emparé du mot, sans rien com
« prendre à la chose, pour animer et soulever les passion
« et c'est ainsi que l'impôt de quotité a été proscrit et n
« jugé.....

« Aujourd'hui que le pays autorise lui-même l'impôt et l
« perception, n'est-ce pas au gouvernement qu'il app ar
« tient de rechercher la matière imposable et de consta er
« les forces contributives..... La commission a pensé, né n-
« moins, qu'il fallait ajourner cette amélioration à es
« temps plus calmes, et revenir à la répartition en rec ti-
« fiant les inégalités des anciens contingents. »

Les deux impôts personnel et mobilier, réunis de n u-veau, à la suite de la loi de 1832, dans un même c n-tingent, rentrèrent dans leur forme originelle, pour ne plus la quitter.

Cette forme originelle procède, comme nous l'avons u, de la loi de 1798 qui restaura, à la suite de phases divers es, la loi de 1791. Les principes de la loi de 1791 elle-mê e, poursuivant l'exécution des projets réformateurs d es quinze dernières années de l'ancien régime, ne firent q ue consacrer la défaite de l'impôt direct sur le revenu, una i-mement proclamée à la fin du dix-huitième siècle.

1. Le contingent de la contribution personnelle et mobilière fut fix é, par la loi du 21 avril 1832, à 34 millions en principal, plus 5.410.000 fran s provenant de centimes généraux sans affectation spéciale

# CHAPITRE IX

## CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES

Loi du 24 novembre 1798. — Origine anglaise du nouvel impôt. — Aucun précédent n'existe à son sujet sous l'ancien régime. — Sa création résulte uniquement des nécessités budgétaires. — Discussions aux deux conseils. — II. Avantages de ce mode d'impôt. — Impôt de quotité d'abord, il devient de répartition. — Progression de ses produits.

### I

La contribution des portes et fenêtres ne possède pas l'origine antérieure à 1798. Elle fut créée, de toutes pièces, à la fin du Directoire. Aussi occupe-t-elle dans la législation une place bizarre, en dehors des combinaisons du plan général.

Juxtaposée à la contribution foncière, frappant le propriétaire de maisons, qu'aucune considération ne commandait de surcharger, devenant taxe mobilière par l'obligation de son payement imposée au locataire, elle ne représente pas autre chose qu'un expédient imaginé dans un moment de détresse. Telle fut, en effet, la seule inspiration qui présida à sa naissance.

Déjà, pour conjurer l'éternel déficit, les conseils du Directoire avaient rétabli la loterie, organisé la taxe d'entretien des routes, le dixième du prix des places des voitures publiques, les droits à la fabrication du tabac, etc., sans parler de la faillite du tiers consolidé. Mais le vide

subsistait toujours. « Il existe, Citoyens représentants »
« disait le message gouvernemental, un déficit constant de
« 114 millions. Ce déficit entraînerait, s'il subsistait, la
« ruine des finances de la République. Le déficit des deux
« années qui viennent de s'écouler n'a été que trop funeste
« Le salut de la République tient à ce qu'on n'en ait aucun
« autre à redouter. Le Directoire exécutif réitère auprès
« de vous, Citoyens représentants, l'invitation la plus in-
« stante d'assurer des recouvrements qui égalent la somme
« de 100 millions reconnue nécessaire. Tel est l'objet de ce
« message. Le président du Directoire exécutif : TREILHARD. »
(Message du 11 vendémiaire an VII, 2 octobre 1798.) (1).

C'est sous le coup de cette nécessité, pour remplir le vide évalué à 114 millions par le gouvernement, mais en réalité, montant beaucoup plus haut, que deux mois après fut proposé l'impôt des portes et fenêtres.

Cet impôt qui n'avait, comme nous l'avons dit, aucun précédent en France, sous l'ancien régime, existait depuis longtemps en Angleterre. Nos voisins avaient débuté par taxer les foyers et les cheminées (c'est ce que fit aussi d'abord la Convention). Mais les vexations des visites domiciliaires rendirent bientôt odieuse la taxe du *feuage*, et les Anglais lui substituèrent, au milieu du dix-huitième siècle, un impôt sur les ouvertures des maisons, qui se comptent du dehors (2). Le projet du Directoire suivit l'exemple de l'Angleterre (3).

1. Nous exposerons, dans un chapitre spécial, l'état de détresse des finances du Directoire à cette époque.

2. « On peut compter presque toujours du dehors le nombre des croisées d'une maison, et, dans tous les cas, on le peut, sans entrer dans chaque chambre : la visite était donc moins odieuse pour cet impôt que pour celui du feuage. » (Adam Smith, *Richesse des nations*, livre II.)

3. L'impôt sur les fenêtres ne datait en Angleterre que de 1766. Vers la même époque, avait été créée dans ce pays, une autre taxe, importée

[ais ces chiffres sont très hypothétiques, de l'aveu même rapporteur Crétet, qui ne possède, en fait de résultats tains, que ceux de onze départements seulement. Il tient endant à produire des évaluations pour obéir à cet ellent principe : « Nulle opération de finances ne doit tre entreprise,sans en avoir étudié les résultats, et sans es avoir évalués, par les meilleures hypothèses.» (Rapt du 17 ventôse an VII. Anciens.)

?lus tard, Ramel inscrit, dans ses comptes, le produit brut la taxe primitive et de ses deux doublements pour 18 llions de francs en l'an VIII et l'an IX. (*Des finances de la publique.*)

Toutefois, lorsque la loi de 1802 inaugura le système de répartition, elle ne fixa pas le contingent à plus de 16 llions.

En 1813, 30 centimes additionnels s'ajoutèrent au prinal. (Loi du 11 novembre 1813.) Celui-ci s'élevait alors à 059.088 francs. Il fut doublé l'année suivante. (Décret 9 janvier 1814.)

Après les événements de 1815, le principal des portes et êtres retomba à 12.874.000 francs. Le gouvernement de Restauration y ajouta 100 centimes additionnels, afin de urvoir à la liquidation financière.

Enfin, en 1831, on espérait retirer 25 millions des portes fenêtres,en les transformant en impôt de quotité. L'essai yant pas réussi, la loi du 21 août 1832 rétablit le congent pour 22.000.000 francs en principal (1). Depuis s, le mouvement naturel des constructions nouvelles, exécution de la loi du 17 août 1835, a successivement té le principal à 33 millions, en 1869. Il atteint aujourui 39.000.000 francs. (Budget de 1884.)

. Plus 3.520.000 fr. de centimes généraux sans affectation spéciale.

Aussi, les partisans de l'impôt répliquaient-ils avec raison : « La contribution sur les portes et fenêtres est constamment modique : elle est de la plus facile perception ; « elle n'entraîne à rien de dispendieux : elle est sans contredit la plus proportionnée aux fortunes présumées. » (Opinion de Bourdon (de l'Orne). Conseil des Anciens, 4 ventôse an VII.)

Le rapporteur au conseil des Cinq-Cents avait dit dans le même sens : « La contribution des portes et fenêtres ne « frappe pas l'indigence comme la richesse ; elle ne s'atta- « che pas à mille souvenirs amers qui ne sont pas tous « injustes ; elle ne fait pas la fortune de quelques spécula- « teurs avides qui savent convertir en or les larmes de « l'indigent ; elle n'occasionnera ni révolte, ni inquisition, « ni les établissements d'un fisc curieux et d'une aristocra- « tie bureaucratique qui semble menacer la République. » (Rapport de Destrem fait, au nom des commissions réunies, sur les moyens de compléter les 600 millions de recettes. 24 vendémiaire an VII, 15 oct. 1798.)

Au conseil des Anciens, le rapporteur analysa, d'une manière plus exacte encore, le caractère et les avantages de l'impôt nouveau : « Il ne faut que voir et compter le nom- « bre des portes et fenêtres d'une maison, pour savoir « combien de fois elle doit payer la taxe.

« L'homme riche prend un logement cher, éclairé par « beaucoup de fenêtres ; mais celui qui est dans la médio- « crité ou l'indigence proportionne son logement à ses « besoins, et cette taxe, qui a cela d'avantageux qu'elle fait « payer les jouissances, ménage cependant le pauvre, quoi-

60 centimes. Les portes cochères, et celles des magasins de marchands en gros, commissionnaires et courtiers payeront double contribution.

Art. 4. Dans les communes au-dessus de 10.000 âmes, les fenêtres des troisième, quatrième et cinquième étages et au-dessus, ne payeront que 25 centimes.

# CHAPITRE X

## CONTRIBUTION DES PATENTES

**Corporations : taxes de maîtrises. — La nécessité budgétaire provoque la création des patentes en 1791, en dehors du plan général du comité. — Insuffisance des tarifs : omission des droits fixes ; uniformité des droits proportionnels. — II. Suppression des patentes en 1793. — Leur rétablissement, en 1795, dans un but politique : plus de droits proportionnels ; droits fixes seulement. — III. Loi de 1796 : premier essai de combinaison des droits fixes et des droits proportionnels. — Nouveaux progrès réalisés par la loi de 1798 : cependant beaucoup d'imperfections et de lacunes subsistent. — IV. Lois de 1817 et 1818 : projets sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. — Loi définitive de 1844. — Produits des patentes.**

### I

L'impôt des patentes ne figurait, pas plus que celui des portes et fenêtres, dans les plans primitifs de l'assemblée constituante. Lorsque La Rochefoucauld énuméra, dans son rapport du 18 août 1790, les différents éléments du nouveau système d'imposition : contribution foncière, contribution mobilière, droits sur les actes et mutations, timbre, droits de douanes à la frontière, et droits d'entrée dans les villes, il ne fit aucune mention d'un impôt spécial sur les profits des commerçants.

Dans la pensée première du comité des finances, les profits des commerçants devaient se trouver suffisamment frappés par la contribution mobilière assise sur l'universa-

succès de son invention, et toujours pressé par les besoins d'argent, voulut doubler les tarifs primitifs (Loi du 18 ventôse an VII), le rapporteur au conseil des Anciens indiqua très sagement la limite au delà de laquelle il ne convenait plus de s'avancer : « On a reproché à la contribution des « portes et fenêtres, dit-il, d'être une augmentation des « contributions foncière et personnelle, et ce n'est pas « là son vice unique ; elle est encore inégale et disproportionnelle, en ce qu'elle frappe, dans la même proportion « la manufacture et la maison de luxe, la maison de campagne inhabitée et celle qui loge un riche propriétaire ; « elle soumet à la même règle la ville commerçante et po- « puleuse et celle qui est presque déserte (1). »

« *Ces inégalités seront peu sensibles tant que la contri-* « *bution qui en est affectée sera modique.* Mais elles pro- « duiraient des surtaxes intolérables, si, en usant de la fa- « cile méthode du doublement, on tentait d'excéder les « proportions annoncées dans la résolution qui nous « occupe. » (Rapport de Crétet, conseil des Anciens, 17 ventôse an VII.)

D'après la loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798), l'impôt des portes et fenêtres était un impôt de quotité. Sa perception s'effectuait en vertu d'un tarif. Plus tard seulement, en 1802, on l'accola à la contribution foncière, comme impôt de répartition (2).

Sauf cette modification, les dispositions de la loi de 1798 ont survécu, à peu près intactes, jusqu'à aujourd'hui. Les

1. Le tarif de l'an VII, cependant, progressait avec la population des villes. Le rapporteur veut dire, sans doute, que cette progression du tarif était insuffisante, et ne correspondait pas avec la véritable importance des villes.

2. La contribution des portes et fenêtres demeure fixée, pour l'an XI, à la somme de 16 millions en principal. (Loi du 3 mai 1802, article 13.)

# CHAPITRE X

## CONTRIBUTION DES PATENTES

orporations : taxes de maîtrises. — La nécessité budgétaire provoque la création des patentes en 1791, en dehors du plan général du comité. — Insuffisance des tarifs : omission des droits fixes ; uniformité des droits proportionnels. — II. Suppression des patentes en 1793. — Leur rétablissement, en 1795, dans un but politique : plus de droits proportionnels ; droits fixes seulement. — III. Loi de 1796 : premier essai de combinaison des droits fixes et des droits proportionnels. — Nouveaux progrès réalisés par la loi de 1798 : cependant beaucoup d'imperfections et de lacunes subsistent. — IV. Lois de 1817 et 1818 : projets sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. — Loi définitive de 1844. — Produits des patentes.

### I

.'impôt des patentes ne figurait, pas plus que celui des 'tes et fenêtres, dans les plans primitifs de l'assemblée stituante. Lorsque La Rochefoucauld énuméra, dans son port du 18 août 1790, les différents éléments du nouveau ème d'imposition : contribution foncière, contribution )ilière, droits sur les actes et mutations, timbre, droits louanes à la frontière, et droits d'entrée dans les villes, fit aucune mention d'un impôt spécial sur les profits commerçants.

ans la pensée première du comité des finances, les pro- des commerçants devaient se trouver suffisamment pés par la contribution mobilière assise sur l'uni ersa-

lité des revenus individuels, rentes, salaires, bénéfices commerciaux et industriels, etc. « La contribution mobi-« lière doit être levée en raison des salaires publics ou « privés, des *revenus d'industrie* et des fonds mobiliers. » (Rapport du comité des finances, 19 octobre 1790.) (1).

C'est en 1791, seulement, que l'idée de taxer, d'une manière spéciale, les commerçants au moyen d'un droit de patente commença à se manifester. Pour la première fois, le comité des finances en parle dans son rapport relatif à l'établissement du timbre. Quelque temps après, le 15 février 1791, le comité des contributions publiques annonce définitivement à l'assemblée : « que le produit présumé « des impôts déjà décrétés, en y joignant même l'évaluation « de ceux que la terre peut raisonnablement supporter, « *n'est pas encore à la hauteur des besoins.* Pressé entre « l'extrême nécessité et la difficulté non moins extrême « d'imposer, votre comité s'est vu forcé de faire tomber « l'avance de l'imposition sur ceux qui débitent les pro-« ductions et les marchandises, et qui se récupèrent tou-« jours de cette avance, avec avantage, aux dépens des con-« sommateurs. » (Rapport lu par Dallarde, au nom du comité des contributions publiques, séance du 15 février 1791.)

Ainsi, c'est *l'extrême nécessité* qui provoque la proposition de l'impôt des patentes : « Voilà le seul motif qui « détermine votre comité à le mettre au nombre de vos « moyens de finances. » Le même comité tenait un langage bien différent lorsqu'il développait son programme de con-

1. Le comité songea même à prendre les professions comme unique base de la contribution mobilière. « Nous avons discuté s'il ne serait pas « possible d'évaluer les facultés d'après les professions ; il nous a paru que « cette base était impraticable pour toutes les professions industrielles « qui ne reçoivent pas chaque année un salaire fixe. » (Rapport sur la contribution mobilière, 19 octobre 1790.)

ibution foncière, ou de contribution mobilière (1). Il ;ait alors justifier théoriquement le mérite de ses concep- ons; tandis qu'à l'égard des patentes, il se borne à fournir es excuses, et avoue « que le grand mal des impôts sur les marchandises est dans la gêne et le ralentissement qu'il apporte au commerce. »

Une circonstance, du reste, celle de la suppression des naîtrises et jurandes, favorisa singulièrement l'avènement le l'impôt des patentes. Ce fut un prétexte que l'on s'em- )ressa de saisir. Le comité l'explique lui-même : « Votre comité a cru, dit-il, qu'il fallait lier l'existence de cet impôt à un grand bienfait pour l'industrie et le commerce, à la suppression des jurandes et maîtrises. » (Rapport e Dallarde.) (2).

Ainsi, dans l'esprit du rédacteur de la loi du 17 mars 1791, ı question de l'impôt à créer primait celle de la grande éforme industrielle. Le Répertoire de jurisprudence de )alloz en fait très justement la remarque : « La loi du 2 mars 1791 (3), dit-il, doit être surtout considérée comme une loi de finances, où la liberté de l'industrie, quoique étant une question de principes, n'est résolue qu'accessoirement. » (Article INDUSTRIE ET COMMERCE.)

La confection de la loi de 1791 se ressent des incertitudes e sa naissance : les patentes sortirent, en effet, des mains

1. L'instruction de l'assemblée nationale du 13 janvier 1791 sur la con- ·ibution mobilière, tout en parlant, à plusieurs reprises, des profits es commerçants, ne fait aucune mention de l'éventualité d'une taxe e patentes destinée à frapper ces profits d'une manière spéciale.

2. « Le droit de patentes correspond aux jurandes, aux maîtrises, aux vingtièmes d'industrie, à la portion de la taille qu'on faisait payer aux artisans et aux marchands de plus qu'aux autres citoyens. » (Proclama- on de l'assemblée constituante aux Français, 24 juin 1791.)

3. La loi du 2-17 mars 1791 prononça, en même temps, la suppres- on des maîtrises et jurandes et l'établissement des droits de patentes.

Créé, à titre d'expédient, dans un moment de dét
le Directoire, l'impôt des portes et fenêtres a donc
et grandi. S'il ne s'est pas trouvé rattaché, dès sa na
à un plan d'ensemble et à des principes généraux,
lités pratiques, facilité et certitude de son établis
économie dans sa perception, ont suffi, du moins,
maintenir jusqu'à présent, d'une manière qui pa
nitive, dans la législation fiscale, et les budgets n
cessé de profiter de son secours régulier et progre

---

c'est le nombre des ouvriers ou commis, etc. Le droit
:, en un mot, se diversifie à l'infini, afin de suivre, du
s près possible, la matière imposable.

le premier élément, le droit fixe, établi dans les condi-
ns que nous venons d'indiquer, demeura absolument
onnu au législateur de 1791.

Mais, le droit proportionnel, lui-même, sur les valeurs
atives, seul mentionné en 1791, ne constituait encore,
près la manière dont il était appliqué, qu' un étalon de
ts points insuffisant. Aujourd'hui, le droit proportion-
distingue les valeurs locatives des maisons d'habitation
celles des bâtiments affectés au commerce et à l'indus-
:. La taxe sur les premières est, en général, moitié moins
te que sur les secondes. Pour celles-ci, suivant la na-
e et la destination des locaux, il s'agit tantôt de 10 0/0,
tôt de 5 0/0, ou seulement de 2, ou 1 1/2 0/0. Chaque
blissement industriel a, pour ainsi-dire, sa cote spéciale,
rapport avec son mode de travail, avec la valeur rela
: de l'espace qu'il occupe, avec ses procédés de produc-
l.

a loi de 1791 ne sembla pas même soupçonner ces per-
ionnements. Elle se contenta d'édicter, en un seul arti-
un tarif progressif sur les valeurs locatives, complète-
nt uniforme pour tous les commerçants et industriels
s exception, sauf pour les boulangers et les débitants de
ssons (1). En faveur des premiers, le droit était réduit de
itié. Au contraire, il s'élevait presque au double à l'é-
d des débitants de boissons, afin de compenser, en ce
les concerne, la perte résultant de la suppression des
es. (Art. 13 et 14.)

In dehors de ces exceptions, tous les patentables subis-

L'article 16 de la loi de 1791 établissait, en outre, un régime spécial
r les colporteurs et forains.

saient uniformément la taxe progressive de 10, 12 1/2 et 15 0/0.

Évidemment une aussi pauvre combinaison ne répond en aucune façon à l'idée actuelle d'un tarif de patentes (1).

Le comité, d'ailleurs, ne semblait se faire aucune illusion sur le mérite de son œuvre, et s'attachait lui-même à en restreindre l'importance fiscale : « Le droit de patente, « dit-il, sera tarifé dans des proportions tellement modé- « rées que l'obtention d'une patente sera toujours acces- « sible. La base proportionnelle du droit sera établie « d'après la valeur locative de l'habitation, seule mesure « approximative de l'importance du commerce que les « principes de votre constitution vous permettent d'adop- « ter : car l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition « domestique doit faire rejeter tout autre moyen. Votre « comité a cependant cru qu'il pouvait être fixé un « maximum pour cette sorte de contribution, et qu'il y « avait des motifs de fixer ce maximum à 250 livres. Il a « pensé qu'il ne fallait chercher dans ce droit qu'une « légère compensation des anciennes perceptions, et qu'il « ne fallait même l'élever que jusqu'à la hauteur d'une « somme dont l'imposition devient insensible. » (Rapport de Dallarde, au nom du comité des contributions publiques, 15 février 1791.)

Pour excuser l'insuffisance de cette première loi de patentes, à peine ébauchée en 1791, il faut se souvenir que l'ancien régime n'offrait, sur ce sujet, aucun précédent dont l'assemblée constituante pût tirer parti.

Avant 1789, les profits des commerçants acquittaient, à

1. Comme moyen d'exécution, la loi de 1791 autorisait les patentables à requérir eux-mêmes la saisie des marchandises fabriquées ou vendues par leurs confrères non munis de patentes. Au dénonciateur appartenait la moitié du produit des saisies. (Art. 25 et 27.) La surveillance de l'impôt reposait ainsi sur la délation officiellement encouragée.

tribution foncière, ou de contribution mobilière (1). Il osait alors justifier théoriquement le mérite de ses conceptions; tandis qu'à l'égard des patentes, il se borne à fournir des excuses, et avoue « que le grand mal des impôts sur « les marchandises est dans la gêne et le ralentissement « qu'il apporte au commerce. »

Une circonstance, du reste, celle de la suppression des maîtrises et jurandes, favorisa singulièrement l'avènement de l'impôt des patentes. Ce fut un prétexte que l'on s'empressa de saisir. Le comité l'explique lui-même : « Votre « comité a cru, dit-il, qu'il fallait lier l'existence de cet « impôt à un grand bienfait pour l'industrie et le commerce, « à la suppression des jurandes et maîtrises. » (Rapport de Dallarde.) (2).

Ainsi, dans l'esprit du rédacteur de la loi du 17 mars 1791, la question de l'impôt à créer primait celle de la grande réforme industrielle. Le Répertoire de jurisprudence de Dalloz en fait très justement la remarque : « La loi du « 2 mars 1791 (3), dit-il, doit être surtout considérée comme « une loi de finances, où la liberté de l'industrie, quoi- « que étant une question de principes, n'est résolue qu'ac- « cessoirement. » (Article INDUSTRIE ET COMMERCE.)

La confection de la loi de 1791 se ressent des incertitudes de sa naissance : les patentes sortirent, en effet, des mains

1. L'instruction de l'assemblée nationale du 13 janvier 1791 sur la contribution mobilière, tout en parlant, à plusieurs reprises, des profits des commerçants, ne fait aucune mention de l'éventualité d'une taxe de patentes destinée à frapper ces profits d'une manière spéciale.

2. « Le droit de patentes correspond aux jurandes, aux maîtrises, aux « vingtièmes d'industrie, à la portion de la taille qu'on faisait payer aux « artisans et aux marchands de plus qu'aux autres citoyens. » (Proclamation de l'assemblée constituante aux Français, 24 juin 1791.)

3. La loi du 2-17 mars 1791 prononça, en même temps, la suppression des maîtrises et jurandes et l'établissement des droits de patentes.

de l'assemblée constituante dans un état rudimentaire. On se borna à stipuler que tous ceux qui voudront « faire le « négoce ou exercer une profession, art et métier quel- « conque », payeront une taxe assise purement et simplement sur la base déjà utilisée dans la contribution mobilière, la valeur locative. Voici le tarif des patentes de 1791 (1) dans sa simplicité : Deux sous pour livre (10 0/0) du prix des loyers des boutiques, magasins et ateliers, occupés par les patentables jusqu'à 400 livres ; deux sous 6 deniers pour livre (12 1/2 0/0), de 400 à 800 livres ; trois sous pour livre (15 0/0) au-dessus de 800 livres.

Lorsqu'on compare le tarif actuel, qui remplit un volume de plus de 100 pages, à ce tarif de quatre lignes, on juge immédiatement quel chemin restait à parcourir pour rendre l'impôt exactement proportionnel à l'importance de chaque industrie.

Aujourd'hui, les signes extérieurs les plus remarquables de toutes les professions sont énumérés et classifiés, l'un après l'autre, et soumis à un premier droit, nommé droit fixe.

Ainsi, le meunier paye un droit fixe d'après le nombre de ses paires de meules ; le fabricant de plâtre, d'après la capacité de ses fours ; le filateur, d'après le nombre de ses broches ; l'entrepreneur, d'après le montant de ses adjudications ; le maître de forges, d'après ses feux d'affinerie, ses fours à puddler, etc. Ici, la population fait varier le droit ;

1. Article 12 de la loi du 2-17 mars 1791 :

« Le prix des patentes annuelles pour les négoces, arts, métiers et professions autres que ceux qui seront ci-après exceptés sera réglé à raison du prix du loyer, ou de la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins et ateliers, occupés par ceux qui les demanderont, et dans les proportions suivantes : deux sous pour livre du prix du loyer jusqu'à 400 livres ; deux sous six deniers pour livre, depuis 400 jusqu'à 800 livres ; et trois sous pour livre au-dessus de 800 livres.

là, c'est le nombre des ouvriers ou commis, etc. Le droit fixe, en un mot, se diversifie à l'infini, afin de suivre, du plus près possible, la matière imposable.

Ce premier élément, le droit fixe, établi dans les conditions que nous venons d'indiquer, demeura absolument inconnu au législateur de 1791.

Mais, le droit proportionnel, lui-même, sur les valeurs locatives, seul mentionné en 1791, ne constituait encore, d'après la manière dont il était appliqué, qu'un étalon de tous points insuffisant. Aujourd'hui, le droit proportionnel distingue les valeurs locatives des maisons d'habitation de celles des bâtiments affectés au commerce et à l'industrie. La taxe sur les premières est, en général, moitié moins forte que sur les secondes. Pour celles-ci, suivant la nature et la destination des locaux, il s'agit tantôt de 10 0/0, tantôt de 5 0/0, ou seulement de 2, ou 1 1/2 0/0. Chaque établissement industriel a, pour ainsi-dire, sa cote spéciale, en rapport avec son mode de travail, avec la valeur relative de l'espace qu'il occupe, avec ses procédés de production.

La loi de 1791 ne sembla pas même soupçonner ces perfectionnements. Elle se contenta d'édicter, en un seul article, un tarif progressif sur les valeurs locatives, complètement uniforme pour tous les commerçants et industriels sans exception, sauf pour les boulangers et les débitants de boissons (1). En faveur des premiers, le droit était réduit de moitié. Au contraire, il s'élevait presque au double à l'égard des débitants de boissons, afin de compenser, en ce qui les concerne, la perte résultant de la suppression des aides. (Art. 13 et 14.)

En dehors de ces exceptions, tous les patentables subis-

1. L'article 16 de la loi de 1791 établissait, en outre, un régime spécial pour les colporteurs et forains.

saient uniformément la taxe progressive de 10,12 1/2 et 15 0/C

Évidemment une aussi pauvre combinaison ne répon en aucune façon à l'idée actuelle d'un tarif de patentes (1.

Le comité, d'ailleurs, ne semblait se faire aucune illu sion sur le mérite de son œuvre, et s'attachait lui-même en restreindre l'importance fiscale : « Le droit de patent « dit-il, sera tarifé dans des proportions tellement mod « rées que l'obtention d'une patente sera toujours acce « sible. La base proportionnelle du droit sera établ « d'après la valeur locative de l'habitation, seule mesu « approximative de l'importance du commerce que le « principes de votre constitution vous permettent d'adop « ter : car l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition « domestique doit faire rejeter tout autre moyen. Votre « comité a cependant cru qu'il pouvait être fixé un « maximum pour cette sorte de contribution, et qu'il y « avait des motifs de fixer ce maximum à 250 livres. Il a « pensé qu'il ne fallait chercher dans ce droit qu'une « légère compensation des anciennes perceptions, et qu'i « ne fallait même l'élever que jusqu'à la hauteur d'une « somme dont l'imposition devient insensible. » (Rappor de Dallarde, au nom du comité des contributions publi ques, 15 février 1791.)

Pour excuser l'insuffisance de cette première loi de pa tentes, à peine ébauchée en 1791, il faut se souveni que l'ancien régime n'offrait, sur ce sujet, aucun précéden dont l'assemblée constituante pût tirer parti.

Avant 1789, les profits des commerçants acquittaient, à

1. Comme moyen d'exécution, la loi de 1791 autorisait les patentables à requérir eux-mêmes la saisie des marchandises fabriquées ou vendues pa leurs confrères non munis de patentes. Au dénonciateur appartenait la moitié du produit des saisies. (Art. 25 et 27.) La surveillance de l'impô reposait ainsi sur la délation officiellement encouragée.

ensemble le tableau des patentes de thermidor an III. La valeur locative, complètement éliminée, ne corrigeait même plus l'insuffisance de ces bases.

La loi du 22 juillet 1795 maintenait, en outre, le principe des dénonciations et les encourageait, comme la loi de 1791, au moyen de l'attribution d'une part dans le produit des confiscations. Cette part cependant était réduite de la moitié au tiers. (Art. 13.)

La loi du 4 thermidor an III (1) échoua aussi bien dans ses visées fiscales que dans ses visées de police. « La loi sur « les patentes rendue le 4 thermidor dernier, dit le minis- « tre des finances, Faypoult, dans un rapport manuscrit au « Directoire, est aujourd'hui une loi illusoire. Elle ne peut « servir ni au Trésor, ni à la police du commerce. » (Archives nationales, A. F. III, 115.) Le ministre faisait, en outre, remarquer que, le prix d'une patente générale de 4.000 livres payables en assignats ne représentant plus que 20 livres en numéraire, l'équilibre du tarif se trouvait rompu. (Rapport de Faypoult, 1er pluviôse an IV, 21 janvier 1796.)

Toutefois une idée nouvelle, très grossièrement exprimée sans doute, ressortait, pour la première fois, des dispositions de la loi de l'an III : celle d'assujettir les patentables à un droit fixe variable d'après la nature des professions et de la population des communes. Nous allons voir cette idée mise à profit dans les tentatives postérieures.

## III

La loi du 6 fructidor an IV, en effet, qui remplaça, à moins d'un an de date, la loi de l'an III, s'efforça d'utiliser le droit

1. C'est à la même date, 7 thermidor an III, que la Convention créait les impôts somptuaires sur les poêles, cheminées, domestiques, etc., qui n'eurent aussi qu'une éphémère durée.

blance, comme on le voit, avec celui qu'on a désigné, plus tard, sous le nom d'impôt de patentes.

Il aurait donc fallu que l'assemblée constituante puisât dans ses propres lumières le plan complet d'une organisation nouvelle, qu'elle créât spontanément, de toutes pièces, un impôt sur le commerce et l'industrie. Or, personne ne possède le don invraisemblable de réussir du premier coup dans une tâche aussi considérable. De longs essais doivent nécessairement préparer l'œuvre définitive. La loi de 1791 devint le point de départ de ces essais : elle n'eut pas d'autre rôle, et laissa à l'avenir le soin de faire aboutir l'idée qu'elle s'était bornée à formuler en termes vagues et insuffisants.

## II

Cependant la loi du 17 mars 1791 fonctionnait depuis 18 mois à peine (l'année 1792, fut sa dernière année d'application), lorsque la Convention abolit complètement les patentes. Elle jugea qu'il fallait délivrer le commerce des entraves de l'imposition. (Décret du 21-22 mars 1793.) (1).

La contribution mobilière demeura chargée, comme elle l'avait été dans les projets primitifs de l'assemblée constituante, de pourvoir à la taxation des profits du commerce et de l'industrie.

L'impôt des patentes resta durant deux ans rayé absolument de nos lois fiscales. Puis, en 1795, la Convention, vers la fin de son existence, le rétablit elle-même (Loi du 4 ther-

1. Les droits de patentes demeurent supprimés à compter du 1er janvier de la présente année ; les revenus d'industrie et autres, soumis aux patentes, seront pris en considération dans la contribution mobilière. (Article 5 du décret du 22 mars 1793.)

posant aux fabricants une patente immédiatement supérieure à celle des marchands vendant en détail des objets similaires à ceux qui provenaient de leur fabrication (1).

La loi du 28 octobre 1797, et surtout celle du 22 octobre 1798 (1er brumaire an VII) vinrent ensuite condenser les améliorations successivement édictées, en ajoutèrent de nouvelles, et créèrent, en définitive, les principes actuels de l'impôt des patentes.

Le tarif de 1798 se compose, comme celui de 1796, de droits fixes et de droits proportionnels. Les droits fixes des banquiers, des entrepreneurs de voitures publiques, des marchands forains, etc., sont déterminés individuellement, sans égard à la population des communes de leur résidence ; tous les autres droits fixes, classifiés d'abord en sept catégories d'après leur nature, se répartissent en sept autres catégories selon la population des communes.

Le droit fixe le plus élevé est 300 francs pour les professions de 1re classe dans les villes de 100.000 âmes et au-dessus : ce droit s'applique aux armateurs, agents de change, marchands en gros de draperie, mercerie, métaux, etc. De 300 francs dans les grandes villes, le droit de la 1re classe descend graduellement à 40 francs dans les communes de 5.000 âmes.

Pour la 7e et dernière classe, composée des tailleurs, des vitriers, des ferrailleurs, des galochiers, des relieurs, des charbonniers, etc., le droit fixe varie de 20 francs à 3 francs, suivant la population.

1. Art. 1. Les dispositions de l'article 19 de la loi du 6 fructidor an IV, qui dispensent les manufacturiers du droit de patente pour l'an V, sont rapportées.

Art. 2. Tout manufacturier ou fabricant est tenu de se munir d'une patente immédiatement supérieure à celle des marchands qui vendent en détail les objets de même genre que ceux qu'il fabrique. (Loi du 9 frimaire an V.)

public et des finances, 2 thermidor an III, 20 juillet 1795

Le gouvernement voulait donc, exclusivement et ouvert-ment, recenser les commerçants, afin de les tenir dans main et de les contraindre « *à se contenter d'un gain m*- « *déré* ».

Préparée sous de telles inspirations, la loi du 22 juill 1795 (4 thermidor an III) ne pouvait posséder aucun méri fiscal. Voici, du reste, le résumé de ses dispositions :

La valeur locative, qui formait, on s'en souvient, le seu élément d'imposition de la loi précédente du 2 mars 1791 cessa complètement de figurer parmi les bases de la nouvelle taxe. Par un excès inverse, le *droit fixe* lui fut exclusivement substitué.

Des patentes générales, du prix de 4000 livres, étaient d'abord instituées. « Ces patentes générales sont accordées « à ceux qui veulent faire toute espèce de négoce ou de « commerce. » (Article 2 de la loi du 22 juillet 1795). 4.000 livres sembleraient un taux déraisonnable, si l'on ne se souvenait qu'à cette date, juillet 1795, la somme de 4.000 livres en assignats représentait 120 livres au plus en numéraire métallique.

Puis, des patentes particulières, afférentes à chaque catégorie de commerce ou de négoce (1), étaient créées et réglées d'après la population des communes réparties en quatre classes.

Quatre classes de population, six catégories de professions par classe, ou même deux seulement au dernier échelon, en tout 20 divisions variant entre 1.500 livres au maximum et 25 livres au minimum, en assignats : voilà dans son

1. « Ceux qui voudront faire plusieurs commerces ou négoces seront « tenus de prendre des patentes relatives à chacun de leurs différents « commerces. » (Art. 2 de la loi du 22 juillet 1795.) Cette disposition était alors spécialement inexécutable, en raison du défaut de précision de l'énumération des professions inscrites au tarif.

'usines un signe extérieur facile à saisir, et aussi
ortionnel que possible à son importance. Ce sera là,
tard, la véritable base d'imposition. Quant à présent,
e contente du procédé absolument défectueux, consis-
à ranger les fabricants dans la classe immédiatement
rieure à celle des débitants du même produit. Toutes
ombinaisons du tableau C du tarif actuel, si compli-
es et si ingénieuses, demeurent inconnues, même en
ie, au législateur de 1798.

pendant, malgré ces imperfections, nous avons dit
dès ce moment, l'impôt des patentes était fondé : le
e général se trouvait tracé dans ses lignes principales.
ivre des gouvernements réguliers du dix-neuvième
e ne consistera plus qu'à remplir les vides du plan
é par les lois du 23 août 1796 (6 fructidor an IV) et du
tobre 1798 (1er brumaire an VII).

ous ne parlons ici que du texte de ces lois ; car, dans
lication, malgré les perfectionnements apparents de
daction, les plus graves désordres continuaient à se
uire. Par exemple, le ministre des finances du Direc-
signale, comme un scandale, en février 1799, la mo-
é invraisemblable des évaluations de certains loyers :
itation de personnes importantes, telle que celle des
res, est estimée 10 francs de valeur locative, par an : celle
fficiers de santé, 3 francs par an, etc. « Je ne devais
m'attendre, écrit le ministre aux administrations
trales de départements, à trouver dans les fonction-
res publics une partialité aussi opposée aux intérêts
Trésor public. Il est important que vous preniez au
is tôt des mesures pour déjouer une pareille con-
ite. » (Circulaire du ministre des finances, pluviôse
II. Archives nat., A. F. III, 116.)

fixe,en le combinant avec le droit proportionnel. Ces deu éléments, employés jusque-là isolément, commencèren enfin, conformément au caractère moderne de l'impôt d patentes, à rechercher en commun la plus grande propo tionnalité possible. « Les droits de patentes seront fixes «proportionnels. » (Loi du 6 fructidor an IV, 23 août 179 art. 24.)

Le tarif du droit fixe se divisait en deux parties, la pr mière établie sans égard à la population, la seconde e égard à la population. Le droit proportionnel demeurai encore uniformément réglé au dixième des valeurs locatives.

La loi de l'an IV cessait, en outre,d'obliger, comme l'avait fait la précédente, chaque commerçant à se munir d'autant de patentes qu'il exerçait de genres de commerce différents. Elle comprit que la liberté des négociants se trouverait constamment entravée, si le fisc voulait, chez chacun d'eux, tenter d'énumérer et d'assujettir à l'impô toutes les branches diverses que pourrait comporter l'extension de leurs affaires (1).

Quelques mois après, la loi de l'an IV fut complétée pa une nouvelle loi, celle du 9 frimaire an V, 29 novembre 1796, qui exempta de la patente les citoyens travail lant chez eux pour le compte d'autrui, sans ouvriers n boutiques (Art. 1), exemption qui subsiste encore, à peu près dans les mêmes termes.

La loi du 9 frimaire an V contenait, pour la premièr fois, une disposition dont nous parlerons plus loin, im-

1. « Nul ne sera obligé de prendre plus d'une patente, quelles que soien les diverses branches de commerce, profession ou industrie qu'il exerc ou veuille exercer; mais il sera tenu, dans ce cas, de se munir de la patente relative à celle des parties de son commerce, de sa profession ou de son industrie, qui se trouve assujettie au plus fort droit. (Art. 11 de la loi du 6 fructidor an IV.)

te d'usines un signe extérieur facile à saisir, et aussi ›portionnel que possible à son importance. Ce sera là, ıs tard, la véritable base d'imposition. Quant à présent, se contente du procédé absolument défectueux, consisıt à ranger les fabricants dans la classe immédiatement périeure à celle des débitants du même produit. Toutes combinaisons du tableau C du tarif actuel, si compliées et si ingénieuses, demeurent inconnues, même en rme, au législateur de 1798.

Cependant, malgré ces imperfections, nous avons dit e, dès ce moment, l'impôt des patentes était fondé : le lre général se trouvait tracé dans ses lignes principales. euvre des gouvernements réguliers du dix-neuvième cle ne consistera plus qu'à remplir les vides du plan ·été par les lois du 23 août 1796 (6 fructidor an IV) et du octobre 1798 (1er brumaire an VII).

Nous ne parlons ici que du texte de ces lois ; car, dans pplication, malgré les perfectionnements apparents de rédaction, les plus graves désordres continuaient à se oduire. Par exemple, le ministre des finances du Direcre signale, comme un scandale, en février 1799, la moıité invraisemblable des évaluations de certains loyers : abitation de personnes importantes, telle que celle des taires, est estimée 10 francs de valeur locative, par an : celle s officiers de santé, 3 francs par an, etc. « Je ne devais pas m'attendre, écrit le ministre aux administrations centrales de départements, à trouver dans les fonctionnaires publics une partialité aussi opposée aux intérêts du Trésor public. Il est important que vous preniez au plus tôt des mesures pour déjouer une pareille conduite. » (Circulaire du ministre des finances, pluviôse VII. Archives nat., A. F. III, 116.)

Les fabricants sont assujettis à la patente immédiatement supérieure à celle des marchands qui vendent en détail les objets de leur spécialité. (Art. 32.)

Le droit proportionnel sur la valeur locative est uniformément du dixième du loyer. (Art. 5.) (1).

Ce résumé de la loi du 1er brumaire an VII, bien que sommaire, montre d'une manière suffisante, d'un côté les progrès accomplis, de l'autre les lacunes considérables restant alors à combler.

Les progrès consistent dans la combinaison des droits fixes et des droits proportionnels, que les lois antérieures de 1791 et 1795 s'obstinaient chacune à utiliser isolément. Les progrès se reconnaissent encore à la classification rationnelle des professions, à la définition exacte des qualités distinctives des marchands en gros, des débitants, des fabricants, etc., enfin à l'établissement d'un grand nombre de règles excellentes qui ont toujours subsisté depuis.

Mais, d'autre part, que d'insuffisances, que de lacunes, que de perfectionnements restent à accomplir! La partie du droit assise sur les valeurs locatives, uniformément fixée au dixième, ne se proportionne, en aucune façon, aux situations individuelles. Elle ne sait pas encore frapper fortement l'habitation personnelle, puis s'abaisser, soit au vingtième, soit au vingt-cinquième, soit au cinquantième, à l'égard des différentes espèces de locaux industriels. L'imposition des fabricants n'est, pour ainsi dire, pas même ébauchée. La loi n'entrevoit pas l'idée d'énumérer les moyens de production et de chercher dans l'outillage spécial de chaque

1. « Les droits de patente se divisent en droits fixes et en droits pro- « portionnels : les premiers sont ceux réglés par le tarif : les seconds « sont du dixième du loyer ou des maisons d'habitation ou des usines, ou « des ateliers, ou des magasins ou boutiques, suivant la nature du commerce « et de l'industrie. » (Art. 5 de la loi du 1er brumaire an VII.)

sorte d'usines un signe extérieur facile à saisir, et aussi proportionnel que possible à son importance. Ce sera là, plus tard, la véritable base d'imposition. Quant à présent, on se contente du procédé absolument défectueux, consistant à ranger les fabricants dans la classe immédiatement supérieure à celle des débitants du même produit. Toutes les combinaisons du tableau C du tarif actuel, si compliquées et si ingénieuses, demeurent inconnues, même en germe, au législateur de 1798.

Cependant, malgré ces imperfections, nous avons dit que, dès ce moment, l'impôt des patentes était fondé : le cadre général se trouvait tracé dans ses lignes principales. L'œuvre des gouvernements réguliers du dix-neuvième siècle ne consistera plus qu'à remplir les vides du plan arrêté par les lois du 23 août 1796 (6 fructidor an IV) et du 22 octobre 1798 (1er brumaire an VII).

Nous ne parlons ici que du texte de ces lois ; car, dans l'application, malgré les perfectionnements apparents de la rédaction, les plus graves désordres continuaient à se produire. Par exemple, le ministre des finances du Directoire signale, comme un scandale, en février 1799, la modicité invraisemblable des évaluations de certains loyers : l'habitation de personnes importantes, telle que celle des notaires, est estimée 10 francs de valeur locative, par an : celle des officiers de santé, 3 francs par an, etc. « Je ne devais « pas m'attendre, écrit le ministre aux administrations « centrales de départements, à trouver dans les fonction- « naires publics une partialité aussi opposée aux intérêts « du Trésor public. Il est important que vous preniez au « plus tôt des mesures pour déjouer une pareille con- « duite. » (Circulaire du ministre des finances, pluviôse an VII. Archives nat., A. F. III, 116.)

## IV

Nous parcourrons maintenant rapidement les dispo-tions progressives des lois édictées postérieurement la Révolution jusqu'au régime actuel.

La loi du 25 mars 1817 entreprit de régler la taxe de fabricants à métiers, d'après le nombre de leurs métier celle des filateurs, d'après le nombre des broches. (Art. 5 et 58 de loi du 25 mars 1817.) C'était le début de l'imposi-tion rationnelle des établissements industriels ; mais u début encore très arriéré, car les industriels autres que le fabricants à métiers et les filateurs, c'est-à-dire, les tan-neurs, les maîtres de forges, les teinturiers, les papetiers, etc. demeuraient purement et simplement répartis en 6 classe et assujettis à un taux fixe, variant de 25 francs à 30 francs. Les maires et les sous-préfets, après avoir pri l'avis des répartiteurs et des contrôleurs, rangeaient d'of-fice chaque fabricant dans une de ces six classes (1). On voit quel arbitraire régnait encore, en 1817, dans l'imposi-tion des établissements industriels.

La même loi établissait diverses autres règles : l'impo-sition de l'associé principal au droit fixe entier, et celle des associés secondaires, chacun au demi-droit fixe (art. 67) ;

Le payement du droit fixe le plus élevé par les patenta-bles possédant des établissements dans plusieurs commu-nes (art. 66) ;

1. Les commissaires classeront les fabricants, les marchands fabricants et les filateurs, soit d'après les déclarations qui auront été faites, soit d'après les autres renseignements qu'ils auront recueillis. (Art. 60 de la loi du 25 mars 1817.)

patentes avec celui des législations de la contribution foncière, de l'impôt mobilier, de l'enregistrement, du timbre, etc., on voit ces dernières dotées d'une incontestable supériorité. C'est que leurs assises reposaient sur de longs et laborieux travaux, tandis que les patentes n'avaient derrière elles que quelques années de préparation et d'existence ; la durée, que rien ne peut suppléer, leur faisait défaut ; bon gré, mal gré, il a bien fallu laisser au temps les moyens d'exercer ses droits : et voilà pourquoi l'impôt des patentes n'est parvenu à sa maturité que vers le milieu du XIX$^e$ siècle.

Le produit de l'impôt des patentes, en l'an IV, figurait, dans les comptes de Ramel, pour 72.860.000 livres. Mais ce total, surprenant au premier abord, ne se composait, en réalité, lorsqu'on analyse ses éléments, que de 680.000 livres en numéraire. Les 72.821.000 livres versées en assignats et mandats territoriaux se réduisaient, d'après les calculs de Ramel lui-même, à 642.000 livres effectives, auxquelles il fallait ajouter 38.000 livres de numéraire, lingots, etc., soit en total 680.000 livres. (Compte rendu au Directoire exécutif par le ministre des finances sur l'administration de son département jusqu'au 1$^{er}$ vendémiaire an V, 25 fructidor an V.)

Pour l'an VII, l'an VIII et l'an IX, Ramel, malgré les perfectionnements apportés à la législation, estime seulement le produit des patentes à 20 millions par année. (*Des finances de la République*, an IX.)

En 1820, nous retrouvons le rendement des patentes évalué encore au même chiffre de 20 millions.

Le budget de 1843, dernier exercice antérieur à la mise en application de la loi de 1844, inscrit les patentes pour près de 42 millions.

en outre, d'être fixé uniformément au dixième ; il varia raison de la nature de chaque commerce, en raison d destination de chaque catégorie de locaux, et en raison la population des communes, du quinzième au vingtiè au quarantième et au cinquantième.

En un mot, les cadres, que la loi de l'an VII avait laiss vides, furent remplis ; la combinaison des droits fixes des droits proportionnels passa du domaine de la théori dans celui d'une application effective. Le tarif des patente devint un gros volume de 130 pages. Il avait fallu plus d 50 ans, depuis 1791, pour obtenir ce résultat.

Jusqu'en 1880, beaucoup de lois successives ont encor perfectionné, sans doute, l'œuvre de la loi de 1844, et cher-ché à tenir la législation au courant des transformation de l'industrie. Mais l'historique de la formation de l'impô des patentes, au point de vue des principes, se termin réellement à la loi de 1844. La dernière loi, celle d 15 juillet 1880, le reconnaît exprèssément. D'après le termes mêmes de son exposé de motifs, elle se borne *à rajeunir et à améliorer la loi de* 1844.

« Conserver les bases de la législation existante, n'in-« nover que pour prévenir des abus constatés, tel est « son programme. » (Projet de loi sur les patentes. Premier exposé des motifs, 3 août 1876.)

L'impôt des patentes, en résumé, appartient entièrement par son origine à la Révolution : aucun précédent ne le rattache à l'ancien régime. Son premier essai d'organisation date de 1791 : il ne représente, et ne pouvait, en effet, représenter, dans ces conditions, qu'une ébauche imparfaite. Bientôt, du reste, la Convention l'anéantit.

Le Directoire se remit à l'œuvre, en 1796 et 1798. Mais si l'on compare, aux mêmes dates, l'état de la législation des

# CHAPITRE XI

## IMPOTS INDIRECTS

**Impopularité des impôts indirects en 1789. — L'école des physiocrates les combattait depuis 20 ans. — Rôle de l'assemblée constituante. — Elle les détruit. — II. Le Directoire n'ose pas les rétablir. — Division du sujet. — Impôts indirects éliminés par la Révolution, et impôts indirects qui survécurent.**

### I

Parmi les taxes indirectes de l'ancien régime, l'enregistrement, le timbre et les douanes survécurent seuls après 1789. La Révolution élimina d'une manière absolue les gabelles, les aides, les droits d'entrée dans les villes, les droits sur les tabacs, sur les cuirs, sur le papier, sur les fers, etc. L'impopularité des impôts indirects, dans les moments le commotion politique, n'a rien de surprenant : nous en vons l'expérience contemporaine. Dès les premiers jours ui suivirent la réunion des États généraux, la populace taqua les bureaux des gabelles, des aides, des traites. La vente du faux sel et des tabacs, dit Necker le 7 août 1789, se fait par convois et à force ouverte dans une partie de la Lorraine, des Trois-Évêchés et de la Picardie ; le Soissonnais et la généralité de Paris commencent à s'en ressentir. Toutes les barrières de la capitale ne sont pas encore rétablies. Les bureaux des droits d'aides ont été pillés, les registres dispersés, les perceptions arrêtées ou

Aujourd'hui, le Bulletin de statistique du m finances résume ainsi la situation de l'impôt d en 1883 :

| | |
|---|---|
| Nombre de droits fixes. . . | 1.643.803 1 |
| Montant du droit fixe. . . . | 37.154.666 |
| Montant du droit proportionnel. . . . . . . . . . . . | 39.460.087 |
| Total des deux droits . . . . | 76.614.753 |
| Patente moyenne par établissement. . . . . . . . . . . | 46 |
| Valeurs locatives servant de base au droit proportionnel. . | 1.143.667.614 |

(Livraison de juin 1884.)

## CHAPITRE XI

### IMPOTS INDIRECTS

I. Impopularité des impôts indirects en 1789. — L'école des physiocrates les combattait depuis 20 ans. — Rôle de l'assemblée constituante. — Elle les détruit. — II. Le Directoire n'ose pas les rétablir. — Division du sujet. — Impôts indirects éliminés par la Révolution, et impôts indirects qui survécurent.

### I

Parmi les taxes indirectes de l'ancien régime, l'enregistrement, le timbre et les douanes survécurent seuls après 1789. La Révolution élimina d'une manière absolue les gabelles, les aides, les droits d'entrée dans les villes, les droits sur les tabacs, sur les cuirs, sur le papier, sur les fers, etc.

L'impopularité des impôts indirects, dans les moments de commotion politique, n'a rien de surprenant : nous en avons l'expérience contemporaine. Dès les premiers jours qui suivirent la réunion des États généraux, la populace attaqua les bureaux des gabelles, des aides, des traites. « La vente du faux sel et des tabacs, dit Necker le 7 août « 1789, se fait par convois et à force ouverte dans une partie « de la Lorraine, des Trois-Évêchés et de la Picardie ; le « Soissonnais et la généralité de Paris commencent à s'en « ressentir. Toutes les barrières de la capitale ne sont pas « encore rétablies. Les bureaux des droits d'aides ont été « pillés, les registres dispersés, les perceptions arrêtées ou

propriétés foncières aurait dû constituer l'impôt unique: mais, fait observer La Rochefoucauld, « l'application de « l'impôt unique, possible peut-être dans un pays neuf, se- « rait impraticable dans un pays longtemps livré à une « administration arbitraire et variable. » (La Rochefoucauld, 18 août 1790.)

Par tolérance donc, après s'en être excusé, — au fond par nécessité budgétaire,— le comité de l'imposition ajouta à la contribution foncière des perceptions d'autres sortes. « Les principes établissent les contributions directes, la né- « cessité exige les contributions indirectes », disait Camus, membre du comité des finances. A la suite de la contribution foncière, il fut dès lors résolu qu'on créerait, à titre exceptionnel, une contribution sur les facultés, ayant pour bases la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons, — c'est la contribution mobilière, — puis un droit sur les actes, les mutations de propriété et le timbre; les traites à l'intérieur seront supprimées, la culture, la fabrication et la vente du tabac deviendront absolument libres, la loterie disparaîtra, dès que la balance entre les recettes et les dépenses permettra de prononcer ce salutaire décret. (Rapport du 18 août 1790.)

Le programme ajoutait que des droits sur les boissons et sur les entrées des villes seront conservés « parce que les « besoins sont grands »; mais l'assemblée ne ratifia pas cette dernière partie des projets de son comité. Les droits d'enregistrement, de timbre et de douane survécurent donc, par tolérance, ou plutôt par nécessité ; tous les autres impôts indirects se trouvèrent systématiquement éliminés.

l'impôt indirect de semblables anathèmes. Ils suivent en cela la voie tracée par leur maître, Quesnay. Celui-ci, dans son *Tableau économique*, démontre, chiffres en main, que toute taxe, autre que la taxe assise sur le revenu net des propriétaires fonciers, exerce sur la richesse du pays une influence ruineuse (*Tableau économique de Quesnay avec ses explications*, par le M[is] de Mirabeau, 1760), et il formule cette maxime générale de gouvernement : « Que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des « biens-fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les « denrées.... ; autrement, l'impôt dégénère en spoliation « et cause un dépérissement qui ruine promptement « l'État. » (Maxime V. *Impôt non destructeur.*)

L'assemblée constituante accepta l'héritage des idées propagées au sujet des impôts indirects, depuis 20 ans, par les physiocrates (1). Déjà nous avons constaté la trace profonde de leurs doctrines dans la rédaction des articles de la loi constitutive de la contribution foncière. Ce fut sous leur même inspiration que s'ouvrit, en 1789, la discussion du système général d'imposition. « En définitive, dit La Rochefoucauld, la terre, source de toutes les richesses, fournit « aussi toutes les contributions (2). » (Rapport fait au nom du comité de l'imposition, 11 septembre 1790). C'est la formule textuelle de la théorie physiocratique. Rigoureusement, d'après cette théorie, l'impôt sur le revenu net des

1. « A l'assemblée constituante, écrit Du Pont de Nemours, dès qu'il « était question de commerce ou de finances, on commençait toujours par « quelque violente invective contre les économistes. Il est vrai qu'elle finissait ordinairement par prononcer le décret conformément à leurs principes. Je suis obligé de rendre cet hommage à la raison publique. » (Lettre de Du Pont de Nemours à J.-B. Say, 22 avril 1815.)

2. « C'est la terre qui paye tout, avait dit Turgot..... Puis, donc, que le « cultivateur et le propriétaire salarient tout le reste de la société, il est « clair que c'est le propriétaire qui paye seul le renchérissement que l'impôt occasionne. » (Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations, par Turgot.)

propriétés foncières aurait dû constituer l'impôt unique : mais, fait observer La Rochefoucauld, « l'application de « l'impôt unique, possible peut-être dans un pays neuf, se- « rait impraticable dans un pays longtemps livré à une « administration arbitraire et variable. » (La Rochefoucauld, 18 août 1790.)

Par tolérance donc, après s'en être excusé, — au fond par nécessité budgétaire,— le comité de l'imposition ajouta à la contribution foncière des 'perceptions d'autres sortes. « Les principes établissent les contributions directes, la né- « cessité exige les contributions indirectes », disait Camus, membre du comité des finances. A la suite de la contribution foncière, il fut dès lors résolu qu'on créerait, à titre exceptionnel, une contribution sur les facultés, ayant pour bases la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons, — c'est la contribution mobilière, — puis un droit sur les actes, les mutations de propriété et le timbre ; les traites à l'intérieur seront supprimées, la culture, la fabrication et la vente du tabac deviendront absolument libres, la loterie disparaîtra, dès que la balance entre les recettes et les dépenses permettra de prononcer ce salutaire décret. (Rapport du 18 août 1790.)

Le programme ajoutait que des droits sur les boissons et sur les entrées des villes seront conservés « parce que les « besoins sont grands » ; mais l'assemblée ne ratifia pas cette dernière partie des projets de son comité. Les droits d'enregistrement, de timbre et de douane survécurent donc, par tolérance, ou plutôt par nécessité ; tous les autres impôts indirects se trouvèrent systématiquement éliminés.

II

Pendant toute sa durée, la Révolution continua à se priver volontairement du secours des impôts indirects. Même à la fin de son existence, alors que la faillite sur les assignats et sur les rentes venait d'être consommée, que la détresse atteignait son maximum, malgré les propositions du gounement! pressé par les besoins d'argent, les conseils du Directoire, animés du même esprit que leurs devanciers, persistèrent à repousser l'impôt sur le sel et le monopole des tabacs.

« Il faut peut-être un grand courage », disait le ministre des finances en l'an IV, aux débuts du Directoire. « pour « oser replacer sur la liste des revenus publics le produit « de certaines contributions que des déclamations, fondées « sur des abus qui ne peuvent plus renaître, ont discrédi« tées dans l'opinion publique. »

« Ainsi, la proposition de percevoir un droit, quelque « modique qu'il soit, sur la consommation du sel devra « naturellement se présenter, au premier aspect, avec une « extrême défaveur. Elle rappelle de douloureux souve« nirs..... Que peut-il y avoir, cependant, de commun entre « ce régime dévorant et l'établissement d'un droit à l'extrac« tion des marais salants. Les mêmes considérations pa« raissent devoir déterminer à procurer 10 ou 12 millions « au Trésor sur la consommation des tabacs. » (Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif, sur les moyens de rétablir l'équilibre, 25 germinal an IV. — Arch. nat., A. F. III, 115.)

Le détail des discussions relatives à l'impôt sur le sel et au monopole des tabacs se trouve exposé dans les chapi-

tres suivants. On y verra que, si les conseils des Cinq-Cents et des Anciens refusèrent, par leurs votes, de ratifier les projets d'impôts indirects qui leur furent soumis, un grand revirement cependant s'était produit dans les esprits. Il s'en fallut de peu que les nouvelles taxes ne fussent adoptées, et beaucoup d'orateurs, parmi les plus influents, ne craignirent pas de les recommander ardemment. Quelques années plus tôt, personne n'aurait osé se compromettre à ce point. Le discours d'un membre du conseil des Cinq-Cents, en l'an VI, débutait ainsi : « Représentants du peu-
« ple, j'aime les contributions indirectes : le produit en est
« clair et certain ; le poids en est facile à supporter ; elles
« se confondent avec la valeur pécuniaire de l'objet im-
« posé, et on les paye d'une manière tellement commode
« et insensible, que presque toujours la foule des citoyens
« ignore si elle les a payées. » (Opinion de Riou sur le projet de la commission des finances, Cinq-Cents, 24 frimaire an VI.)

Un autre orateur alla jusqu'à préconiser dans l'impôt indirect précisément le résultat qu'on lui reproche le plus vivement, celui de frapper l'alimentation du pauvre. Il s'exprimait ainsi : « Le riche, s'écrie-t-on, doit payer, et
« non le pauvre ! Imposer les objets de première nécessité,
« c'est imposer le pauvre, l'ouvrier, l'artisan !... Je suis
« si éloigné de partager cet avis, que je soutiens, au con-
« traire, que l'impôt ne doit jamais porter que sur des objets
« de première nécessité, si l'on ne veut pas anéantir le
« pauvre et l'artisan, écraser l'ouvrier. Il n'y a que les ob-
« jets de première nécessité qui puissent être imposés sans
« nuire à l'industrie. Le riche et l'homme industrieux ont
« également besoin l'un de l'autre. L'ouvrier vit de ce qu'il
« reçoit. Il se fait donc toujours rembourser de l'impôt.
« Il en résulte que le riche paye l'impôt du pauvre sans s'en

# CHAPITRE XII

## DROITS SUR LE SEL

### § 1. ANCIENNES GABELLES

**I. Vice principal des anciennes gabelles : variations considérables des prix, de territoire à territoire. — Plan de réforme de Necker : unification des tarifs. — II. Assemblée des notables de 1787. — Condamnation des gabelles. — Continuation du plan de Necker.**

### I

Le caractère saillant de l'ancien impôt des gabelles consiste dans la diversité inouïe de ses tarifs. Le prix du sel variait de province à province, subitement, sans transition, dans la proportion du simple au décuple. Ainsi, tandis que la Touraine payait le sel douze sous la livre, le Poitou qui lui confine l'achetait un sou et demi. Entre le Berry et le Limousin, malgré leur contiguïté, les prix passaient de douze sous la livre à un sou trois-quarts. La carte de France dressée pour l'intelligence des gabelles montre le pays découpé en sept parties principales, au sein desquelles les subdivisions se multiplient à l'infini. Il y avait les provinces de grande gabelle, de petite gabelle, de gabelles du Rhetélois, de quart-bouillon, de salines, rédimées et franches. Les contrées de grande gabelle supportaient la majeure partie de l'impôt, soit 40 millions environ sur un produit net total de 52 millions environ. Elles formaient un

« d'y joindre les taxes mobilières et les droits de douanes. « La France se vit privée, d'un trait de plume, des ressources « immenses qu'elle aurait pu retirer des contributions « imposées à tous les producteurs. » (Blanqui, *Histoire de l'économie politique.*)

En entreprenant l'étude individuelle de chacun des impôts indirects existant aujourd'hui, nous allons avoir l'occasion de vérifier de plus près l'exactitude de ces conclusions générales.

Nous nous occuperons d'abord des principaux impôts indirects éliminés par la Révolution, les gabelles, les aides et les droits sur le tabac.

Puis, nous aborderons l'analyse de ceux qui survécurent en 1789, enregistrement, timbre et douanes, en suivant, pour les uns et pour les autres, le même ordre que pour la contribution foncière et les impôts directs, c'est-à-dire en faisant ressortir le lien qui unit les institutions de l'ancien régime aux institutions actuelles.

---

# CHAPITRE XII

## DROITS SUR LE SEL

### § 1. ANCIENNES GABELLES

I. — Vice principal des anciennes gabelles : variations considérables des prix, de territoire à territoire. — Plan de réforme de Necker : unification des tarifs. — II. Assemblée des notables de 1787. — Condamnation des gabelles. — Continuation du plan de Necker.

I

Le caractère saillant de l'ancien impôt des gabelles consiste dans la diversité inouïe de ses tarifs. Le prix du sel variait de province à province, subitement, sans transition, dans la proportion du simple au décuple. Ainsi, tandis que la Touraine payait le sel douze sous la livre, le Poitou qui lui confine l'achetait un sou et demi. Entre le Berry et le Limousin, malgré leur contiguïté, les prix passaient de douze sous la livre à un sou trois-quarts. La carte de France dressée pour l'intelligence des gabelles montre le pays découpé en sept parties principales, au sein desquelles les subdivisions se multiplient à l'infini. Il y avait les provinces de grande gabelle, de petite gabelle, de gabelles du Rhetélois, de quart-bouillon, de salines, rédimées et franches. Les contrées de grande gabelle supportaient la majeure partie de l'impôt, soit 40 millions environ sur un produit net total de 52 millions environ. Elles formaient un

seul tenant composé de l'Ile-de-France, au centre; de la Champagne et de la Bourgogne, à l'est; de la Normandie et de la Picardie, au nord; du Maine, de la Touraine et du Berry, à l'ouest et au sud; soit environ le tiers de la France. Mais, au milieu de ce territoire de grande gabelle, soumis en moyenne à un tarif de douze sous et demi par livre (1 fr. 25 le kilogr.), se trouvaient enclavés des lieux privilégiés, tels que Le Havre, Dieppe, Eu, Honfleur, Saint-Valery, etc., où le prix du sel descendait à moins d'un sou la livre (0 fr. 10 c. le kilog., comme l'impôt actuel). Nécessairement la fraude profitait de ces incohérences, pour faire irruption d'une circonscription dans l'autre. Déjà, même si le sel eût été vendu à un taux uniforme dans toute la France, que de difficultés et d'objections eût soulevées cet impôt fondé sur le monopole d'une denrée de première nécessité (1) ! Mais, à ce premier mal s'ajoutait celui des brusques ressauts de prix, qui provoquaient une contrebande effroyable. Une armée d'agents et tout un arsenal de pénalités suffisaient à peine à défendre cette déplorable organisation.

La ferme n'y parvint qu'à force d'emprisonnements, de saisies et de condamnations. Elle y appliqua tout son génie. L'ardeur de la lutte l'excitait; la recherche de la contrebande la passionnait, et certainement, parmi les impôts confiés à sa garde, celui des gabelles eût été le dernier qu'elle aurait consenti à sacrifier. Elle succomba avec lui, aux premiers jours de la Révolution.

1. On excuse le monopole des tabacs, parce qu'il s'applique à un objet de luxe; celui des allumettes, au contraire, portant sur un produit de consommation générale, est aujourd'hui universellement condamné. La preuve en est dans les dernières discussions des Chambres sur le renouvellement du traité passé avec la compagnie concessionnaire. Il n'a été maintenu qu'à regret, par des considérations budgétaires, afin de ne pas perdre tous les sacrifices que le Trésor s'était imposés, en 1872, pour racheter les anciennes fabriques.

écution des réformes aménagée avec cette patience échie et prévoyante, au lieu de la fatale précipitation va lui succéder !

II

assemblée des notables de 1787 condamna la gabelle, me l'avait fait Necker, et le mémoire qui lui proposait sanctionner la transformation de cet impôt reproduit grande partie le plan de cet homme d'État. Ca-e, dans des termes à peu près pareils à ceux qu'em-ait son rival, exposait aux notables que la dispro-ion des prix constituait le plus pernicieux défaut de la sur le sel. Pour y remédier, il proposait le moyen même Necker avait déjà entrevu, et que l'avenir confirmera, serait d'établir un droit de vingt livres par quintal, *erceptible à l'extraction des marais salants*, sur tous s sels destinés à la consommation nationale. La levée de e droit suffirait pour remplacer le produit des gabelles : lle n'exigerait aucune barrière intérieure. » (Mémoire is aux notables concernant la gabelle, 12 mars 1787.) s ces quelques mots se trouve résumée l'organisation uelle de l'impôt sur le sel.

e mémoire de 1787 ajoutait que ce projet, « très sédui-ant, très simple dans son exécution et conforme aux prin-pes de la justice, le serait également aux vues d'unifor-ité que Sa Majesté s'efforce d'étendre à tous les genres e contributions » ; mais les privilèges de provinces s'op-aient pour le moment avec une passion inexpugnable à nise en application, de même que nous les verrons em-her la suppression des barrières intérieures de douane(1).

Voir le chapitre spécial aux droits de traites ou de douanes.

« cupidité ; c'est assez avoir mis en guerre une partie de « la société contre l'autre ! (*De l'administration des « finances*, par Necker, 1784.)

La Révolution n'attaqua jamais l'impôt du sel dans des termes plus violents. Necker cependant, afin de ne pas bouleverser les budgets par la suppression immédiate d'un revenu de 52 millions, se borna à proposer d'égaliser le prix du sel par tout le royaume : « Dès ce moment, dit-il, la « contrebande intérieure n'aurait plus d'aliment. » Toute la réforme, en effet, consistait dans ce nivellement des prix L'impôt sur le sel aujourd'hui n'a d'autre mérite que d'être uniforme. Necker consacre au développement de cette combinaison cent pages de son ouvrage sur l'administration de finances (1), et certes, dans un livre publié après sa sortie du ministère, alors que le jour de sa rentrée aux affaires n'apparaissait que dans le lointain, il aurait pu rechercher la plus facile popularité d'un projet de suppression pure et immédiate. « On ajoutera peut-être, dit-il en con« cluant, qu'il faut se proposer d'éteindre absolument « l'impôt des gabelles. J'en conviens facilement ; mais j'ai « déjà montré que c'était à des projets proportionnés aux « circonstances et aux besoins de l'État qu'il fallait néces« sairement se borner, si l'on voulait indiquer des idées sus« ceptibles d'exécution. » (*Administration des finances*, tome II, chap. I.) Combien de temps le pays n'aurait-il pas gagné, sans parler des autres sortes de bénéfices, à voir

1. Necker y développe très justement cette vérité fiscale : « Les droits « sur une denrée de consommation générale sont toujours ceux qui, « dans une nation nombreuse, offriront les ressources les plus étendues. « Le sel est une de ces denrées ; et, comme le besoin d'une semblable pro« duction, quoique universel, n'est ni instantané, ni indispensable à la sub« sistance journalière des hommes, ces considérations ont affranchi le « génie fiscal, et le renchérissement du prix du sel n'a pas causé l'effroi « qu'eût inspiré, sans doute, l'idée d'un impôt pareil sur le blé. »

Le bureau du duc d'Orléans ne fut pas moins explicite, et lui de Monsieur, le futur Louis XVIII, dit expressément: Nos observations sur la réforme de la gabelle ont fait sentir la nécessité de la détruire. Nous avons demandé la suppression totale de la gabelle. » (Délibération du )ureau de Monsieur, 21 mai 1787.)

Monsieur, frère du roi, avait, en effet, proposé un contre-projet tendant à la suppression complète de la gabelle; il voulait la remplacer par un impôt direct sur tous les sujets du royaume (1). Les assemblées provinciales devaient être chargées de la répartition de cette nouvelle contribution: « Par là, disait-il, il ne resterait plus rien de l'in« fernale machine de la gabelle, que le souvenir d'un mal « passé, si agréable à ceux qui en sont délivrés. » Cet avis, qui, comme dit un historien du temps (2), « décelait la « bienfaisance et l'équité du prince », séduisit son bureau, et fut ensuite adopté par tous les autres, malgré l'opposition des représentants des provinces exemptes de la gabelle.

Parmi les notables, qui provoquaient ainsi l'abolition des gabelles, très peu cependant supportaient personnellement le poids de l'impôt sur le sel : presque tous jouissaient de la faveur du *franc salé*, c'est-à-dire de livraisons de sel au prix coûtant, les privilèges envahissant même cette branche d'impôts indirects. L'amour du bien public inspirait seul, dès lors, leur résolution. Les gouvernants franchissaient enfin le cercle étroit de leur personnalité, pour se préoccuper des moyens de soulager les souffrances de la nation.

1. Nous verrons l'assemblée constituante adopter une combinaison analogue.

2. L'abbé Jean-Pierre Papon, *Histoire du gouvernement français depuis l'assemblée des notables, tenue le 22 février 1787, jusqu'à la fin de décembre de la même année 1787.*

La réunion d'une assemblée nationale pouvait seule triompher de ces résistances locales. Nous n'analyserons pas en détail les procédés transitoires proposés dans le mémoire de Calonne, pour arriver au but en ménageant les susceptibilités des provinces privilégiées. Celui-ci atermoyait un peu plus que le projet de Necker. Mais, dans l'un comme dans l'autre, se retrouve l'expression de la même haine contre la gabelle :

« Un impôt si disproportionné dans sa répartition, qu'il « fait payer dans une province vingt fois plus qu'on ne « paye dans une autre, si rigoureux dans sa perception que « son nom seul inspire l'effroi,... un impôt, dont les frais « vont au cinquième de son produit, qui, par l'attrait « violent qu'il présente à la contrebande, fait condamner « tous les ans à la chaîne et à la prison plus de 500 chefs de « famille et occasionne plus de 4.000 saisies par année : « tels sont les traits qui caractérisent la gabelle. » (Mémoire déjà cité concernant la gabelle.)

Décrier ainsi officiellement une taxe existante, dans un mémoire signé du contrôleur général des finances, c'était prononcer sa condamnation définitive, dans un délai plus ou moins rapproché.

Les bureaux de l'assemblée des notables le comprirent bien ainsi, et celui que présidait le comte d'Artois l'exprime formellement. « Le bureau, dit-il, redoublerait auprès de « Sa Majesté les plus instantes représentations sur l'excès « des *rigueurs répugnantes à l'humanité même*, sans les- « quelles le régime de la gabelle ne peut se soutenir, *si la « résolution déterminée de Sa Majesté pour la prompte « suppression de cet impôt* pouvait être douteuse à ceux « qui ont eu le bonheur de l'entendre le qualifier, Elle- « même, d'impôt désastreux. » (Arrêté du bureau de Mgr le comte d'Artois, 23 mai 1787.)

grande gabelle. Les visites domiciliaires étaient abolies, et l'obligation de lever dans les greniers une quantité de sel déterminée par famille, nommée *sel de devoir*, disparaissait avec d'autres vexations.

Sans discuter le mérite de cette première loi, assez imparfaite en elle-même, on ne peut contester la sagesse de ses tendances. Elle voulait ne rien détruire d'abord, et arriver par degrés, soit à une amélioration des formes de la perception des gabelles, soit à la suppression totale de l'impôt, si l'expérience ne réussissait pas. Elle suivait, en un mot, la voie progressive indiquée par Necker, celle qui conduit « sans convulsions » aux plus sûrs résultats.

Mais l'assemblée se trouva en présence d'un nouvel élément, inconnu aux hommes d'État de l'ancien régime : les troubles populaires, le pillage des greniers, la contrebande exercée à force ouverte (1). Nul pouvoir ne contenait plus le débordement des idées anarchiques ; les sages combinaisons d'abord conçues par l'assemblée durent céder devant une force supérieure à la sienne, celle de la populace. « D'un bout à l'autre du royaume, les barrières qui « fermaient les villes, celles qui séparaient les provinces « furent renversées. Les commis, chargés de percevoir la « gabelle, les aides, etc., furent chassés de leurs bureaux ; « on pilla les magasins ; les denrées de contrebande péné- « trèrent partout, et le règne de la violence anticipa celui « de la raison. » (Rapport de Montesquiou sur les finances, lu à l'assemblée constituante, le 9 septembre 1791.)

L'assemblée n'attendit donc pas que les assemblées provinciales eussent été consultées conformément à ses prescriptions du 3 novembre 1789 : elle ne laissa pas aux expériences qui venaient d'être décrétées le temps de pro-

1. Nous décrirons, plus loin, dans un chapitre spécial, la situation financière du royaume après 1789.

## § 2. — SUPPRESSION DES GABELLES PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — PROJET DE REMPLACEMENT

I. Hésitations de l'assemblée nationale. — Maintien provisoire de la gabelle. — Troubles populaires. — Remplacement de la gabelle par une addition aux contributions directes. — Défectuosités de cette loi : son inexécution. — II. Du Pont de Nemours. — Rôle de l'assemblée constituante.

### I

A l'ouverture des États généraux, bien que la suppression de la gabelle se trouvât réclamée, comme nous venons de le voir, par les premières autorités du royaume, et presque décidée en principe, l'assemblée nationale hésita à la prononcer d'emblée. Elle voulait, préalablement, pourvoir au déficit qui en résulterait. Les prudents scrupules du régime précédent l'influençaient encore. Dans cet ordre d'idées, la loi du 3 novembre 1789 (1) décréta : « La « gabelle sera supprimée, aussitôt que le remplacement en « aura été consenti et assuré avec les assemblées provin- « ciales. » (Article 2.) Provisoirement, les ordres les plus exprès étaient donnés pour le rétablissement des barrières, et pour le maintien de toutes les perceptions. (Article 1.) Le prix de vente du sel était réduit à 6 sous, au maximum : il s'élevait précédemment jusqu'à 12 sous dans les pays de

1. L'assemblée nationale considérant que, par son décret du 17 juin dernier, elle a maintenu la perception, dans sa forme ordinaire, de toutes les impositions qui existent, jusqu'au jour de la séparation de l'assemblée, ou jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu ; considérant que l'exécution de ce décret importe essentiellement au maintien de l'ordre public et à la fidélité des engagements que la nation a pris sous sa sauvegarde..... (Préambule du décret des 23-27 septembre-3 novembre 1789.)

grande gabelle. Les visites domiciliaires étaient abolies, et l'obligation de lever dans les greniers une quantité de sel déterminée par famille, nommée *sel de devoir*, disparaissait avec d'autres vexations.

Sans discuter le mérite de cette première loi, assez imparfaite en elle-même, on ne peut contester la sagesse de ses tendances. Elle voulait ne rien détruire d'abord, et arriver par degrés, soit à une amélioration des formes de la perception des gabelles, soit à la suppression totale de l'impôt, si l'expérience ne réussissait pas. Elle suivait, en un mot, la voie progressive indiquée par Necker, celle qui conduit « sans convulsions » aux plus sûrs résultats.

Mais l'assemblée se trouva en présence d'un nouvel élément, inconnu aux hommes d'État de l'ancien régime : les troubles populaires, le pillage des greniers, la contrebande exercée à force ouverte (1). Nul pouvoir ne contenait plus le débordement des idées anarchiques ; les sages combinaisons d'abord conçues par l'assemblée durent céder devant une force supérieure à la sienne, celle de la populace. « D'un bout à l'autre du royaume, les barrières qui « fermaient les villes, celles qui séparaient les provinces « furent renversées. Les commis, chargés de percevoir la « gabelle, les aides, etc., furent chassés de leurs bureaux ; « on pilla les magasins ; les denrées de contrebande pénétrèrent partout, et le règne de la violence anticipa celui « de la raison. » (Rapport de Montesquiou sur les finances, lu à l'assemblée constituante, le 9 septembre 1791.)

L'assemblée n'attendit donc pas que les assemblées provinciales eussent été consultées conformément à ses prescriptions du 3 novembre 1789 : elle ne laissa pas aux expériences qui venaient d'être décrétées le temps de pro-

1. Nous décrirons, plus loin, dans un chapitre spécial, la situation financière du royaume après 1789.

duire leurs résultats. Elle supprima définitivement la gabelle, le 30 mars 1790. (Décret du 21-30 mars 1790.) (1).

Cette suppression ne fut pas cependant prononcée sans remplacement. Pour combler le vide des gabelles, on créa une contribution d'une tout autre nature, consistant en une addition aux impôts directs, dont le produit devait s'élever aux 2/3 de celui que le Trésor retirait de la vente exclusive du sel. La loi faisait remonter la mise à exécution de cette taxe additionnelle dans chacun des districts, « à « compter de l'époque où ils ont été affranchis, *de fait*, « des gabelles et où l'État a cessé d'en tirer un revenu » (article 5), c'est-à-dire, à partir du moment de la dispersion des employés de la ferme et de l'envahissement des greniers. L'émeute devenait une date légale. La répartition de la contribution directe de remplacement s'effectuait entre chacune *des provinces* et entre chacun des *districts* soumis à la gabelle, en raison du prix et de la quantité du sel qui y était précédemment consommé. On maintenait donc, pour la circonstance, les anciennes divisions de la France, malgré la récente institution des départements. (Décret du 30 mars 1790.)

Sept mois après, un nouveau décret du 26 octobre 1790 reprit cette réglementation insuffisante, cherchant à la rendre plus facilement exécutable. Le chiffre de la population, élément moins entaché de fraude que celui des achats de sel, lui fut substitué dans le calcul des sommes à remplacer. La date rétroactive, à laquelle devait remonter

1. Art. 1. La gabelle ou la vente exclusive du sel dans les départements, qui formaient autrefois les provinces de grandes gabelles, de petites gabelles et de gabelles locales ; le droit de quart bouillon, dans les départements de la Manche, de l'Orne et de l'Orne-Inférieure, et les droits de traite sur les sels destinés à la consommation des départements anciennement connus sous le nom de provinces franches ou de provinces rédimées, seront supprimés à compter du 1er avril prochain. (Décret des 21-30 mars 1790.)

nt bien faire en s'adressant, d'emblée, à la source mpôts qu'il considérait comme la seule légitime, sa qualité de physiocrate, celle des contributions ditès.

Au fond même, il éprouvait une secrète joie à transmer la taxe indirecte des gabelles en centimes addinels aux taxes foncières. La longue discussion, qui préla l'adoption de la loi du 30 mars 1790, porta tout ière sur cette question de préférence entre les impôts ects et les impôts indirects. Les économistes livrèrent s cette occasion leur grande bataille. A leur encontre, député, Cazalès, prononça un excellent discours en far de l'impôt indirect, cette nature de taxe qui « se proportionne aux facultés de chacun, parce que celui qui possède plus consomme plus. Elle se plie à l'inégalité des fortunes, elle se perçoit d'une manière simple, facile, journalière. Elle préviendra l'extrême accroissement de la population des villes et rendra aux campagnes les bras dont l'agriculture est privée. Il ne faut pas rompre... l'équilibre entre les impôts directs et les impôts indirects; cet équilibre serait rompu, puisque, par le remplacement proposé, vous convertiriez un impôt indirect en un impôt sur les terres. Si vous adoptez le projet du comité, votre décret deviendrait le premier article d'un plan dangereux, la première base d'un système accrédité parmi beaucoup de membres de cette assemblée, qui, en dernière analyse, donne pour résultat que tout impôt, quel qu'il soit, est supporté par la terre. » (Séance du 13 vrier 1790.)

Malouet parla dans le même sens que Cazalès : « J'insiste, dit-il, sur la nécessité de proportionner les impôts directs aux impôts indirects. La gabelle n'est devenue odieuse que par le régime qui était suivi et par l'excès

« Les recouvrements de cette taxe doivent s'élever à « 50.458.834 livres. Ils n'ont produit, jusqu'à ce jour, que « 2.253.592 livres. La quote-part de 36.000 municipalités « a été assignée, et, dans ce nombre, 9.209 seulement ont « fait expédier leurs rôles. » (Rapport de Clavière, 1[er] février 1793.)

Bientôt une loi prononça officiellement la suppression, existant déjà de fait, de l'impôt de remplacement. (Loi du 25 prairial an II, 13 juin 1794.) Le vide laissé par l'abolition de la gabelle apparut alors sans qu'aucun palliatif ne cherchât plus à masquer la réalité du déficit des budgets.

La loi du 25 prairial an II, en effaçant du code fiscal les centimes additionnels aux contributions directes créés par la loi de 1790, contient ces mots significatifs :

« *Dans le cas où la totalité ou partie de cet impôt aura* « *été acquittée dans quelques communes de la République*, « il sera fait compte aux contribuables, etc. » (Article 2 de la loi du 25 prairial an II.)

L'administration considérait donc, en 1794, comme une hypothèse peu probable, mais possible à la rigueur, que quelques communes eussent acquitté une partie de l'impôt décrété depuis trois ans et demi.

## II

La préparation des lois de remplacement des 30 mars et 26 octobre 1790 émanait cependant d'un économiste distingué, dont nous avons déjà parlé, Du Pont de Nemours. La trace de son esprit éminent se reconnaîtrait difficilement dans ce travail. Mais comment espérer voir sortir un projet sage et efficace d'un tel milieu ! Du Pont de Nemours, dépourvu de temps et de moyens, crut suffisam-

amidons, la marque des cuirs, et celle des fers. (Décrets du 24 mars 1790.)

Nécessairement ces remplacements subsidiaires eurent le même sort que le principal. Ils ne reçurent, comme lui, presque aucune exécution, demeurèrent lettre morte aux yeux des municipalités, des directoires de département ou de district, et furent définitivement supprimés en 1794. (Loi du 13 juin 1794.)

Le rôle de l'assemblée constituante, en ce qui concerne la gabelle, paraît, en résumé, singulièrement hésitant et maladroit. L'assemblée tenta d'abord, infructueusement, de maintenir l'ancien impôt; puis elle le supprima et le remplaça par une annexe aux contributions directes qu'elle ne put parvenir à faire fonctionner, et qui disparut à son tour. Sa subordination aux ordres de la populace et ses théories physiocratiques la rendirent indifférente à l'objet le plus essentiel de sa tâche, celui de rétablir l'équilibre du budget. Une tout autre voie cependant lui était indiquée par les précédents de l'ancien régime : les plans d'unification des tarifs de la gabelle se trouvaient, comme nous l'avons vu, préparés par Necker et par l'assemblée des notables : il suffisait de continuer pacifiquement les efforts déjà réalisés, pour diminuer progressivement l'incohérence des taxes, ramener l'égalité et aboutir à créer un impôt sur le sel analogue à celui qui fonctionne aujourd'hui. Avec un peu de fermeté, un corps politique plus soucieux de l'avenir aurait obtenu ce résultat, et évité par là le déficit avec ses terribles conséquences.

« de son poids. Il est démontré que les consommations les « plus usuelles sont celles qui comportent le plus aisément « les impositions... La difficulté de remplacer les gabel- « les vient de ce que le peuple est accablé : il ne le serait « pas, si l'on n'avait violé toutes les proportions entre ses « besoins et ceux de l'État, entre les contributions directes et « les contribution indirectes. En Angleterre, l'impôt direct « est seulement le huitième de l'imposition totale ; en « France, il forme la moitié de la masse générale ; il est com- « biné de manière qu'il attaque les sources du travail et « de l'industrie. Je demande, d'après ces considérations, « si la première opération sur l'impôt ne doit pas rappe- « ler les principes purs et sains d'un système raisonna- « ble. » (Séance du 16 mars 1790.)

Malouet concluait à remplacer la gabelle par un droit de timbre. Mais Du Pont tenait à son plan : « On vous « a fait, dit-il, des discours très savants sur les imposi- « tions de l'Angleterre. Mais on ne songe pas qu'en Angle- « terre, les richesses sont plus grandes, que le commerce « et l'agriculture sont plus favorisés. Cent ans de liberté « ont donné à chaque Anglais cent écus de plus à manger. « Quand nous aurons joui de la liberté pendant cent ans, « nous verrons. » (Idem.)

Du Pont de Nemours prétexta, en outre, qu'un droit de timbre supporté par toute la nation n'aurait pas, dans la circonstance, l'avantage de localiser le remplacement de la gabelle dans chacun des districts qui la payaient autrefois. En fin de compte, il obtint l'adoption de son projet. (Séance du 16 mars 1790.)

L'assemblée remplaça, au moyen de centimes additionnels aux contributions directes, non seulement les gabelles, mais aussi les droits sur les huiles, sur la fabrication des

ègues (1), démontrant qu'un impôt sur le sel, extraction, ne conservait aucune ressemblance .enne gabelle, le préjugé triompha, et la ques- ıble fut votée le 11 fructidor an VI (28 août 1798). ınt le déficit ne tarda pas à remettre en question ı de nouveaux impôts, et à ramener la proposi- )lir des droits sur le sel, devant les conseils du . (Motion de Bailleul, 11 vendémiaire an VII, et le Malès, 9 pluviôse an VII, 28 janvier 1799.) :conde attaque, la lutte devint décisive; le con- nq-Cents y consacra douze séances (du 11 vendé- 22 pluviôse an VII). Tous les arguments qui, .t été répétés dans le sens de chaque opinion eloppés par les principaux orateurs de l'époque, lalès, Bérenger, Lucien Bonaparte, Creuzé-La- c. Finalement 206 voix contre 100 adoptèrent, au ; Cinq-Cents, le projet d'impôt sur le sel.

.x Anciens, la résolution rencontra de violentes ;. Pendant huit séances consécutives, les partisans épuisèrent leur éloquence à prouver sa néces- avantages, devant cette seconde assemblée : « La était immorale, dit Legrand, mais la résolution a ı d'écarter toute similitude entre cette horrible on et le nouvel impôt. D'ailleurs, l'impérieuse é ne nous permet pas de balancer sur son :ment. Déjà, à la moitié de l'année, le corps légis- )u parvenir à établir l'équilibre ; il existe un défi- gmente, la pénurie s'étend à tous les citoyens. » 29 pluviôse an VII, 17 février 1799.)

ı Joubert (de l'Hérault) s'attachèrent à prouver que l'impôt du ion était productif, peu onéreux, débarrassé des vexations de .belle. Bailleul dit qu'on méconnaissait les vrais principes de )litique, et les véritables intérêts de la classe qu'on paraissait dre, etc.

## § 3. — RÉTABLISSEMENT DE L'IMPOT SUR LE SEL

I. Tentatives faites sous le Directoire pour rétablir l'impôt du sel. — Discussions aux Cinq-Cents et aux Anciens. — Rejet définitif du projet. — Ramel. — II. Établissement de l'impôt sur le sel en 1806. — Son développement jusqu'à nos jours.

### I

Les droits sur le sel, sacrifiés par l'assemblée constituante, ne se relevèrent pas jusqu'à la fin de la Révolution.

Sous le Directoire, toutefois, l'urgence des nécessités budgétaires provoqua diverses tentatives. En l'an V, on voit un premier projet de rétablissement de l'impôt sur le sel figurer dans les papiers du conseil des Cinq-Cents. (Projet déposé d'abord par Treilhard, puis par Fabre (de l'Aude), Cinq-Cents, 12 fructidor an V, 29 août 1797.) L'année suivante, Bertrand (du Bas-Rhin) renouvela cette proposition. (Rapport sur les moyens d'obtenir 30 millions au moyen d'un impôt sur le sel à l'extraction. Cinq-Cents, 27 thermidor an VI, 14 août 1798.) Mais l'assemblée ne voulut pas même l'entendre discuter : les cris « à la ques- « tion préalable » l'accueillirent de toute part. « Quel souve- « nir pour moi, s'écria Couturier (de la Moselle), pour moi, « ancien juge civil et criminel d'un grand bailliage ! Il n'y « avait pas de semaine que je ne fusse dans le cas de pro- « céder à des levées de cadavres assassinés par la ferme « générale ! » (Opinion de Couturier (de la Moselle). Cinq-Cents, 11 fructidor an VI.)

Malgré l'appui du gouvernement, malgré les explications de divers membres plus sensés que la majorité de

*sous par livre pesant :* son produit peut être évalué à 25 millions. » (*Des finances de la République française ι l'an* IX, par D.-V. Ramel) (1).

II

Le Consulat, à son début, n'osa pas restaurer l'impôt sur sel. Napoléon s'y refusa, malgré les besoins du Trésor les instances de Gaudin, son ministre des finances, qui t sur le point de donner sa démission à cette occasion : J'avais espéré, dit Gaudin dans ses Mémoires, assurer plus complètement le service de l'an VIII, et le fonder sur une base solide pour l'avenir, par le rétablissement de quelques droits, particulièrement sur le sel, que la modicité de sa valeur intrinsèque et l'importance de sa consommation ont fait juger, dans tous les pays et dans tous les temps, susceptible d'une taxe modérée au profit de l'État. Mais, lorsque je me décidai à faire ma proposition, elle fut ajournée indéfiniment. Privé, par là d'un secours sur lequel j'avais compté, la tâche du ministère me parut au-dessus de mes forces, et j'écrivis au premier consul pour lui proposer de la remettre dans des mains plus fermes et plus habiles. Sa réponse fut telle qu'elle ne me permettait plus de calculer mes moyens et que je dus me dévouer sans réserve. » (*Notice historique les finances de la France*, par le duc de Gaëte, 1818.)
Cependant, à mesure qu'on s'éloignait de l'époque révolionnaire, les préjugés s'effaçaient et l'impôt sur le sel sem-

(1) Dès son entrée au ministère, Ramel écrivait au Directoire dans un port officiel : « Je ne balance pas à porter dans l'état des revenus à éer le produit d'un droit de 10 livres par quintal, ou deux sous par li-e, de sel extrait des marais salants, consommé dans la République. » pport du 25 germinal an IV. Archives nat., A. F. III, 115.)

« Un ménage de six individus, ajoutait Girod (de l'Ain), « qui consomme 45 kilog., ou 90 livres de sel, payera « un peu plus d'un centime par jour d'impôt. En sup- « posant 7 kilogrammes par individu, l'impôt produirait « 22 millions 500.000 fr. » (Anciens, 3 ventôse an VII, 21 février 1799.)

« Dans le système de la gabelle, faisait remarquer « Arnould, il y avait 1.200 lieues de barrières à garder : « aujourd'hui, il y aura seulement 30 à 40 lieues de « côtes. Dans ce laboratoire fiscal, s'écriait-il enfin, chacun « paraît moins occupé de proposer que d'exclure tel impôt. « Nous avons été forcés de briser, en un clin d'œil, le sys- « tème financier qui étayait la vieille monarchie ; depuis « dix ans, nous avons la plus grande peine à raccorder toutes « les parties de l'édifice. » (Conseil des Anciens, idem.)

Ces efforts ne purent triompher des mauvaises dispositions de la majorité des Anciens. C'est un impôt « qu'on « ne peut percevoir qu'à coups de fusil », répétait l'opposition. Au moment du vote par appel nominal, sur 188 votants, 84 voix seulement se prononcèrent en faveur de la résolution, et 104 contre (4 ventôse an VII, 18 février 1799). Les droits sur le sel, après avoir réussi à franchir le conseil des Cinq-Cents, échouèrent donc définitivement au conseil des Anciens.

Ramel, ministre des finances, déplore, en ces termes, ce résultat dans ses Mémoires : « J'ai eu le courage, dit-il, de « proposer, en l'an VI, le rétablissement de l'impôt du sel ; « ma proposition fut combattue parce qu'on n'a pas voulu « s'entendre sur la valeur des mots... Il est incontestable « que les contributions sur les objets de consommation ne « sont productives qu'autant qu'elles atteignent les matières « les plus universellement recherchées. *Un droit sur « l'extraction du sel pourrait être d'un décime ou deux*

« *sous par livre pesant :* son produit peut être évalué à « 25 millions. » (*Des finances de la République française en l'an* IX, par D.-V. Ramel) (1).

II

Le Consulat, à son début, n'osa pas restaurer l'impôt sur le sel. Napoléon s'y refusa, malgré les besoins du Trésor et les instances de Gaudin, son ministre des finances, qui fut sur le point de donner sa démission à cette occasion : « J'avais espéré, dit Gaudin dans ses Mémoires, assurer plus « complètement le service de l'an VIII, et le fonder sur une « base solide pour l'avenir, par le rétablissement de « quelques droits, particulièrement sur le sel, que la « modicité de sa valeur intrinsèque et l'importance de sa « consommation ont fait juger, dans tous les pays et « dans tous les temps, susceptible d'une taxe modérée au « profit de l'État. Mais, lorsque je me décidai à faire ma « proposition, elle fut ajournée indéfiniment. Privé, par là « d'un secours sur lequel j'avais compté, la tâche du mi- « nistère me parut au-dessus de mes forces, et j'écrivis au « premier consul pour lui proposer de la remettre dans des « mains plus fermes et plus habiles. Sa réponse fut telle « qu'elle ne me permettait plus de calculer mes moyens et « que je dus me dévouer sans réserve. » (*Notice historique sur les finances de la France*, par le duc de Gaëte, 1818.)

Cependant, à mesure qu'on s'éloignait de l'époque révolutionnaire, les préjugés s'effaçaient et l'impôt sur le sel sem-

1. Dès son entrée au ministère, Ramel écrivait au Directoire dans un rapport officiel : « Je ne balance pas à porter dans l'état des revenus à « créer le produit d'un droit de 10 livres par quintal, ou deux sous par li- « vre, de sel extrait des marais salants, consommé dans la République. » (Rapport du 25 germinal an IV. Archives nat., A. F. III, 115.)

subsides importants et progressifs, sans difficultés ni frais de perception.

L'impôt sur le sel rapportait 46 millions en 1816, au taux de 30 fr. les 100 kilos. En 1847, il produisait 70 millions, au même tarif. Depuis 1848, le tarif a été réduit. Il n'est plus aujourd'hui que de 10 francs les 100 kilos. L'impôt sur le sel fournit encore néanmoins une ressource annuelle de 33 millions. (Résultats des perceptions de 1882.)

---

# CHAPITRE XIII

## DROITS SUR LES BOISSONS

### § 1. ANCIENS DROITS D'AIDES

· Incohérence des anciens tarifs. — Plaintes qu'ils soulèvent. — Projets de réformes. — II. Réglementation de la ferme générale. — Elle forme le modèle de la réglementation actuelle. — Comparaison des textes anciens et modernes.

I

L'impôt des aides que la Révolution supprima sans remplacement, comme celui des gabelles, consistait, sous l'anen régime, dans la réunion de diverses taxes, dont les rincipales portaient sur les boissons. Une portion du pyaume seulement, les deux cinquièmes, s'y trouvait asujettie : les perceptions ne s'étendaient pas au delà du essort de la cour des aides de Paris et de celui de la cour e Rouen.

Sans doute, la ferme des devoirs en Bretagne, l'équivaent en Languedoc, le masphening en Alsace, etc., présenaient beaucoup d'analogie avec les aides ; mais c'étaient es impôts locaux, exclusivement établis au profit de chaune de ces provinces. Les aides, en tant qu'imposition l'État, ne dépassaient pas les limites que nous venons l'indiquer, celles des ressorts de la cour des aides de Paris et de Rouen. Même dans cet espace restreint, leur système

subsides importants et progressifs, sans difficultés ni fr
de perception.

L'impôt sur le sel rapportait 46 millions en 1816,
taux de 30 fr. les 100 kilos. En 1847, il produisait 70 m
lions, au même tarif. Depuis 1848, le tarif a été réduit.
n'est plus aujourd'hui que de 10 francs les 100 kilos. L'i
pôt sur le sel fournit encore néanmoins une ressource a
nuelle de 33 millions. (Résultats des perceptions de 188

ıtant, au moins, de droits locaux au profit de l'État, composaient l'ensemble des perceptions assises sur les boisons.

Il faudrait se garder de croire que la totalité de ces axes fut appliquée d'une manière uniforme. Dans chaque énéralité, dans chaque élection même, leur mode et leur ombre variaient. Dans l'élection de Bar-sur-Seine, par emple, on payait seulement le droit de gros et de quaième; tandis qu'avaient cours dans la généralité de ıâlons, sa voisine, le droit de gros à la vente et à la rente, les anciens et nouveaux cinq sols, le sol pour livre x entrées, le huitième et la subvention. La généralité de on et l'élection d'Auxerre, voisines d'un autre côté de ection de Bar-sur-Seine, n'acquittaient plus que le gros ı vente et à la revente, et le huitième au détail.

n outre, aussitôt que le vin, le cidre ou l'eau-de-vie yageaient, aux tarifs diversifiés de la régie des aides naient s'ajouter ceux de traites et de péages qui se surposaient d'une manière écrasante ; nous en citons plus in un exemple au chapitre des traites.

Cette situation donnait, depuis longtemps, ouverture aux laintes et aux réclamations des publicistes. Sans citer ce u'écrit Boisguillebert au sujet des aides, en 1707, dans le *étail* et le *Factum de la France* : « Il ne faut pas consulter l'oracle pour convenir que c'est à de pareilles manières que la France est redevable de sa ruine..... » (Chapie 8, relatif aux aides), nous nous bornerons à parler des rivains qui précédèrent plus immédiatement la Révoluon.

« Je n'entreprendrais pas, dit l'économiste Le Trosne, d'entrer dans le détail de l'origine et de la perception de tous les droits qui composent les aides. Je me contente de

de perception n'avait aucune uniformité. Il se composait des éléments suivants :

Le droit de gros, représentant un prélèvement de 5 0/0 sur le prix de vente déclaré par le contribuable. Pour assurer l'exactitude de sa perception, des inventaires généraux étaient effectués annuellement chez les récoltants, un mois après la vendange. (Ordonnance du mois de juin 1680, titre III, art. 1.) D'autre part, des pénalités assez graves atteignaient les fausses déclarations, lesquelles pouvaient se prouver par témoins. (Idem, titre IV. art. 2.) Enfin, les préposés des fermes, en cas de soupçon de fraude, possédaient la faculté de préemption. (Idem, art. 4.)

Au droit de gros se joignait un droit subsidiaire nommé *augmentation*, dont le tarif, au lieu d'être proportionnel à la valeur des prix de vente des boissons, demeurait invariablement fixé au tarif de 16 sols 3 deniers par muid, (idem, titre I, art. 1), soit 0 fr. 31 par hectolitre.

Le droit de huitième frappait les ventes en détail d'un tarif fixe de 5 livres 8 sols par muid (2 fr. 01 l'hectolitre) dans les cabarets vendant à emporter ; et de 6 livres 15 sols pas muid (2 fr. 51 l'hectolitre) dans les cabarets donnant à boire et à manger.

Le droit de quatrième ne consistait pas dans un droit fixe par muid, comme le précédent, mais dans un droit proportionnel au prix de vente du vin, sans distinction entre la vente à emporter et la vente sur place.

A ces taxes s'ajoutaient éventuellement ceux de *subvention*, perçus dans certaines localités en addition aux droits de détail, et ailleurs en supplément des droits d'entrée.

Dans les villes principales existaient des droits d'entrée ou d'octroi au profit du Trésor.

Sans achever la nomenclature des divers autres tarifs, disons tout de suite que vingt-cinq droits généraux, et

délivre en portent la preuve. Qui croirait que cette
ne pièce de vin en a payé à peu près autant avant
river à Paris ? » (*L'Anti-financier*, 1763.)

concert de plaintes aboutit toujours, on peut le re-
uer, à la même nature de griefs : la diversité, l'inéga-
es tarifs. C'est là le constant reproche adressé aux ai-
La « bigarrure » de l'impôt constitue son vice le
odieux. Déjà nous avons vu le caractère analogue des
les soulever aussi les plus justes attaques.

attaques se renouvellent ici avec non moins de
1. L'ancien régime ne parvenait pas à se dépouiller
ices originels de sa constitution, comportant des an-
ons successives, des distinctions territoriales, des
èges locaux, des rachats de contributions, faveurs et
ptions remontant souvent à plusieurs siècles. Il ap-
nait aux États généraux de niveler ces inégalités, que
ur propre autant que l'intérêt s'attachaient à main-
. Necker s'en rendait bien compte, et, sur ces points
ats, il se borna à préparer l'opinion, à étudier les
ns d'exécution, à donner à la question le point de
rité suffisant pour faciliter la transformation au
ent opportun. Nous l'avons vu déjà développer, dans
ns, son programme d'unification de l'impôt sur le

droits sur les boissons lui paraissaient des droits
tiellement locaux, dont l'assiette et la réforme appar-
ent exclusivement aux assemblées provinciales. L'État,
ès lui, devait s'en désintéresser, et laisser chaque
on du territoire libre de trouver la meilleure méthode
mplacement, soit en remaniant l'impôt, soit en lui
ituant une imposition directe. Necker commença à
ner cette opinion dans son compte rendu au roi,
81, puis il la développa, en 1784, dans son Traité de

« placer en note la nomenclature effrayante de tous ces « droits. Il n'y a pas d'impôt aussi compliqué que les aides; « cette perception a exigé une législation immense, dont « il est impossible aux citoyens d'acquérir la connaissance; « de manière que les contraventions deviennent une des « principales branches du produit. Ce qui rend encore cette « matière plus difficile à traiter en détail, c'est que non « seulement les aides n'ont pas lieu partout, mais que les « mêmes droits n'ont pas lieu partout où les aides ont « cours. » (*De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, par Le Trosne, 1788.)

L'*Encyclopédie méthodique* condamne, de même, la diversité de la quotité des droits d'aides et de leur mode de perception. « Ce défaut d'uniformité est, sans contredit, un « vice essentiel, et il en résulte de nombreux inconvénients. « Les frais et les difficultés se multiplient : une partie du « royaume supporte des charges dont l'autre est affranchie, « ou n'y est pas sujette dans la juste proportion d'égalité « qui doit se trouver entre tous les sujets d'un même « prince. Les aides, par les formes inhérentes à leur ré- « gime, paraissent l'impôt le plus contraire à la liberté et « au repos des provinces où elles ont cours. » (*Encyclopédie méthodique*, 1784. V° AIDES.)

Dans divers écrits anonymes, les aides subissaient l'assaut d'imprécations bien plus violentes encore : « La régie « des aides est destructive de toutes les lois, de toute li- « berté, de toute autorité, de toute police, et de toute « équité. Le souffle empoisonné qui s'exhale du fond de « l'hôtel des fermes se répand sur toute la France et infecte « tout. Il ne s'en faut plus que du pain et de l'eau, pour « que les financiers aient corrompu toutes les sources de « la vie.....A l'entrée de Paris, une pièce de vin paye trente- « deux ou trente-trois droits différents; les quittances qu'on

parmi les taxes locales. Constatons qu'ici, ses actes ou ses écrits cessent, pour la première fois, de nous offrir le principe de la meilleure solution.

## II

Cependant l'impôt des aides, malgré l'incohérence de ses tarifs, contenait en germe, dans sa réglementation, la constitution même de l'impôt des boissons, tel que nous le possédons aujourd'hui. Il suffit d'élever ses regards au-dessus des différences locales des taxes pour reconnaître l'existence d'un code de prescriptions uniformes et parfaitement agencées. Cette habile réglementation était l'œuvre de la ferme générale. Déjà nous avons signalé la perfection fiscale de tout ce qui sortait de ses mains. A force d'art et d'obstination, elle avait enserré dans un même réseau de prescriptions solides et efficaces les droits multiples et la taxation variable de l'impôt des aides. Derrière l'irrémédiable confusion des tarifs, elle avait su édifier une législation générale, digne de former une œuvre durable et qui, du reste, a survécu. Notre législation actuelle de l'impôt sur les boissons, restaurée en 1804, perfectionnée depuis par des lois successives, emprunte originairement la plupart de ses dispositions à l'ancien code des aides. Il paraît intéressant de faire ressortir les liens rattachant l'ancien régime au nouveau, par quelques exemples qui serviront en même temps à mettre en relief les dispositions principales de l'ordonnance de Louis XIV, sur le fait des aides, en date du mois de juin 1680.

Après le titre Ier rappelant les tarifs multiples dont nous avons parlé, le titre II de la première partie de l'ordonnance de 1680 s'occupe du droit d'entrée sur les ven-

l'administration des finances, en distinguant, parmi les charges publiques, celles « dont la constitution ne peut « être changée que d'une manière uniforme et générale », et celles « dont la modification et la répartition ne devaient « pas, du moins nécessairement, être absolument pa- « reilles dans chaque province ». Les droits de traite sur le sel, le tabac, le contrôle des actes exigent une législation uniforme. Mais les impositions sur les terres et les facultés personnelles, les aides et les octrois peuvent, à son avis, être modifiés localement de différentes manières, « sans qu'il en résulte aucun inconvénient ». « Ainsi la conversion d'un « droit d'aide dans un impôt sur le revenu des proprié- « taires de terre, ou d'un pareil impôt dans une dixme « réelle, peut dépendre raisonnablement de la nature des « biens dans une province, du genre de son commerce, et « même de la force plus ou moins grande de l'habitude. » (*Administration des finances*.)

Dans son discours d'ouverture des États généraux, le 5 mai 1789, Necker revient pour la troisième fois sur cette théorie : « Il est des impôts qui peuvent être modifiés diffé- « remment dans chaque province, sans qu'il en résulte aucun « préjudice pour le reste du royaume : tels sont les aides, et « l'on peut s'en remettre aux délibérations de chaque pro- « vince sur la manière de réformer ou de changer ces sortes « de contributions, sous la seule condition importante pour « l'État de faire verser la même somme au Trésor royal. » (Rapport du directeur général des finances, 5 mai 1789.)

Necker ne forma donc aucun plan spécial de réforme pour l'impôt des aides : il se borna à confier ce soin aux administrations provinciales, qu'il avait instituées. Sa perspicacité, son génie, d'accord en général avec les idées modernes, se trouvèrent en défaut. Il ne prévit pas l'avenir de l'impôt sur les boissons ; il dédaigna de s'en occuper et le relégua

is « tout le vin qu'ils ont en leur possession dans plusieurs caves ». (Titre II, art. 1 de l'ordonnance 0.) Il en est de même aujourd'hui. (Loi du 28 avril 1816, . 50.) « Leur enjoignons de mettre bouchons ou enseignes à leur porte ou autres lieux où ils feront le débit de leur vin. » (Titre II, art. 2 de l'ordonnance de 1680.) — Comme aussi d'indiquer par une enseigne ou bouchon leur qualité de débitant », dit la loi de 1816, art. 50.

L'article 6 de l'ordonnance de 1680 continue : « Les vendants de vin ne pourront avoir aucune ouverture dans les murs de séparation des maisons voisines, etc. » La loi du 8 avril 1816 renouvelle cette interdiction (art. 61). Les ıtailles vides ne peuvent être enlevées des caves avant 'avoir été démarquées par les employés. Tout remplissage fectué hors de la présence des employés est puni par la onfiscation et l'amende. Ces dispositions sont communes à ordonnance de 1680, art. 8 et 9, et à la loi du 28 août 1816, t. 59. Les râpés de copeaux sont formellement interdits ıez le débitant, aussi bien en 1680 (art. 10) qu'en 1816 (art. )). Au contraire, le râpé de raisin est autorisé dans les eux lois, mais avec les mêmes restrictions, qui sont ıns l'une et l'autre loi : d'abord la présence des employés ı moment du versement des vins ou lies sur le râpé, puis possession en cave d'une quantité minimum de 20 muids u de 30 hectolitres. Le vin gâté n'est déchargé du compte 'un débitant que lorsque les employés ont reconnu et onstaté sa mauvaise qualité (ordonnance de 1680, art. 13). a même précaution figure dans la loi de 1816, art. 7.

« Les commis aux exercices des aides seront âgés au moins de 20 ans..... et seront reçus au serment par nos officiers de l'élection dans le *détroit* de laquelle ils seront employés. » (Titre V, art. 1 de l'ordonnance de 1680.) ujourd'hui on lit également : « Les agents de l'administra-

danges. Les vendanges sont taxées à raison de deux muids de vin pour trois de vendange (art. 1). L'article 23 de la loi du 28 avril 1816 dit, de même, que les vendanges seront soumises aux droits « à raison de 3 hectolitres de vendange « pour deux de vin ». Le vin provenant des récoltes opérées à l'intérieur du lieu sujet doit l'impôt, par voie d'inventaire, dans les deux législations. Les vins introduits dans une ville soumise aux droits ne peuvent être déchargés avant que le voiturier ait fait sa déclaration au bureau, exhibé sa lettre de voiture, représenté la boisson, etc. Ces dispositions sont communes à la loi de 1816 et à l'ordonnance de 1680 (art. 9 du titre IV de l'ord. de 1680 et art. 25 de la loi du 28 avril 1816). L'entrée des boissons ne doit pas avoir lieu avant 5 heures du matin et après 8 heures du soir dans les mois d'été, avant 7 heures du matin et après 5 heures du soir dans les autre mois, (titre VI, art. 1 de l'ordonnance de 1680). A quelques différences d'heure près, ce sont les prescriptions de la loi du 28 avril 1816 (art. 26). Les déclarations aux bureaux des barrières contiennent « la « quantité de vin, les noms, prénoms et surnoms de ceux « à qui il appartient, le lieu du cru, le lieu où il a été « chargé et celui où ils entendent le faire encaver ou expo- « ser en vente, leur enjoignant aussi de représenter leurs « congés du lieu du cru et leurs lettres de voiture, etc. » (Titre VII, art. 1 de l'ordonnance de 1680.)

L'article 24 de la loi de 1816 remplit le même objet. De part et d'autre, les quantités trouvées en excédent sur les déclarations sont confisquées. Les passe-debout existaient aussi sous l'ancien régime, mais dans des conditions plus restreintes qu'aujourd'hui : ils ne s'appliquaient qu'aux boissons qui transitaient pour l'exportation.

En ce qui concerne le droit de détail, les débitants devaient déclarer, non seulement le vin qu'ils ont dessein de

vendre, mais « tout le vin qu'ils ont en leur possession dans « une ou plusieurs caves ». (Titre II, art. 1 de l'ordonnance de 1680.) Il en est de même aujourd'hui. (Loi du 28 avril 1816, art. 50.) « Leur enjoignons de mettre bouchons ou enseignes à leur porte ou autres lieux où ils feront le débit de leur vin. » (Titre II, art. 2 de l'ordonnance de 1680.) — Comme aussi d'indiquer par une enseigne ou bouchon leur qualité de débitant », dit la loi de 1816, art. 50.

L'article 6 de l'ordonnance de 1680 continue : « Les vendants « de vin ne pourront avoir aucune ouverture dans les « murs de séparation des maisons voisines, etc. » La loi du 28 avril 1816 renouvelle cette interdiction (art. 61). Les futailles vides ne peuvent être enlevées des caves avant d'avoir été démarquées par les employés. Tout remplissage effectué hors de la présence des employés est puni par la confiscation et l'amende. Ces dispositions sont communes à l'ordonnance de 1680, art. 8 et 9, et à la loi du 28 août 1816, art. 59. Les râpés de copeaux sont formellement interdits chez le débitant, aussi bien en 1680 (art. 10) qu'en 1816 (art. 60). Au contraire, le râpé de raisin est autorisé dans les deux lois, mais avec les mêmes restrictions, qui sont dans l'une et l'autre loi : d'abord la présence des employés au moment du versement des vins ou lies sur le râpé, puis la possession en cave d'une quantité minimum de 20 muids ou de 30 hectolitres. Le vin gâté n'est déchargé du compte d'un débitant que lorsque les employés ont reconnu et constaté sa mauvaise qualité (ordonnance de 1680, art. 13). La même précaution figure dans la loi de 1816, art. 7.

« Les commis aux exercices des aides seront âgés au « moins de 20 ans..... et seront reçus au serment par nos « officiers de l'élection dans le *détroit* de laquelle ils se- « ront employés. » (Titre V, art. 1 de l'ordonnance de 1680.) Aujourd'hui on lit également : « Les agents de l'administra-

« tion des contributions indirectes pourront prêter ser-
« ment et exercer leurs fonctions à partir de l'âge de vingt
« ans. » (Loi du 21 juin 1873, art. 23.)

Au sujet des obligations des débitants, les textes anciens ont une analogie presque littérale avec les textes actuels:
« Seront tenus les vendants de vin, à la première sommation
« des commis, d'ouvrir leurs caves, celliers et autres lieux,
« pour y faire les visites nécessaires, et y être le vin invento-
« rié, marqué et rouanné, pris en venue et vidange, etc. »
Dès ces premiers mots de l'ordonnance de 1680, on reconnaît tout l'attirail de formalités encore en vigueur aujourd'hui: entrée libre à toute heure du jour des employés dans les caves des débitants, inventaire des boissons existantes, marque à la rouanne sur les fûts pour constater l'importance du vide, etc. L'ordonnance de 1680 continue : « Les re-
« gistres portatifs des commis aux exercices seront reliés, les
« feuillets cotés et paraphés par l'un des membres du bureau
« de l'élection. » — « Seront les exercices, toutes les fois
« qu'ils seront faits chez les vendants de vin, signés de deux
« commis qui seront tenus de faire signer avec eux sur
« leurs registres portatifs, tant en venue qu'en vidange, les
« vendants de vin ou leurs domestiques, ou de les in-
« terpeller de signer. » — « Seront aussi les procès-verbaux
« concernant les fraudes et autres incidents survenus dans
« les exercices signés de deux commis, qui seront tenus de
« les faire signer aux parties intéressées ou d'y faire men-
« tion des interpellations et des refus, comme aussi d'en
« laisser copie le même jour, et de les affirmer véritables
« devant un membre de l'élection dans la quinzaine au
« plus tard. » — « Les registres portatifs, les procès-verbaux
« feront foi, sauf l'inscription de faux. » — (Ordonnance de 1680, titre V, art. 5, 6, 7, 8, 9.)

Tout employé de la régie actuelle reconnaît, presque mot

pour mot, le texte de ces instructions, identiques avec celles dont il fait journellement usage.

Nous pourrions continuer à constater les mêmes ressemblances, en parcourant les chapitres relatifs à la délivrance des contraintes, à la conclusion des abonnements, à la recherche des fausses caves, à la déclaration des prix de vente des vins, au transit, aux droits de fabrication sur la bière avec l'épalement des cuves, chaudières et bacs, aux déclarations de mise de feu et d'entonnement, aux droits de licence annuelle imposé à tous les vendants de vin en gros et en détail, sauf aux vendants de vin de leur propre cru, etc.; tous ces points figuraient dans l'ordonnance fondamentale des aides, tels à peu près que nous les retrouvons aujourd'hui.

L'ordonnance de 1680 reçut, pendant le cours du XVIIIe siècle, de nombreux perfectionnements, tant par suite des règlements nouveaux que par le fait de la jurisprudence. Les arrêts du conseil d'État du roi, rendus en faveur des fermiers ou à l'encontre de leurs prétentions, précisèrent ou étendirent les dispositions primitives, au point que des volumes in-4° suffirent à peine à contenir l'ensemble des règles relatives aux aides, avec leurs commentaires.

Si l'espace nous permettait de citer ici les considérants et le texte de quelques-uns de ces arrêts, la date inscrite à leur pied paraîtrait invraisemblable, tant ils portent l'empreinte du style et de l'esprit modernes. On peut consulter spécialement l'arrêt du conseil d'État du roi du 15 août 1777, rendu pour combattre les fraudes relatives à l'introduction du raisin dans Paris; celui du 26 août 1777 et celui du 20 janvier 1778, relatifs à la séparation des locaux des débitants de boissons, et aux dangers de fraude résultant de la proximité des caves du voisin, etc.

L'arrêt suivant du 30 novembre 1784 concerne un

procès intenté par le régisseur général des aides contre un curé surpris avec une voiture attelée d'un cheval, chargée d'un fût de vin sans expédition. Le curé contesta d'abord la contravention : « Sommé de représenter « son congé, le S[r] Couro, curé de Champigny, a répondu « que c'était du vin qui provenait de sa cave de Thil« lois, lieu de l'enlèvement. » Un commis se transporta à Thillois, et ne trouva sur les registres de la recette buraliste aucune déclaration de la part du S[r] Couro ; le receveur dit qu'il n'avait vu personne, ni le curé, ni sa servante, et que d'ailleurs le S[r] Couro était dans l'usage de faire partir du vin sans congé. A la suite de ces constatations très précises, et de la saisie du fût, du cheval et de la voiture, le tout évalué 200 livres et laissé à la garde du contrevenant, une transaction intervint par laquelle le curé s'engagea à payer 60 livres, pour tenir lieu de l'amende, et 3 livres 15 sols pour le droit de gros.

C'est au sujet de ces 60 livres, montant de la transaction, que s'engage le procès. Le curé refuse de les payer, nie l'exactitude du procès-verbal et proteste de son innocence. Il veut bien payer les 3 livres 15 sols de droit de gros, mais non pas l'amende. Le régisseur des droits d'aides fait alors très justement observer : « que les 3/4 et plus des « procès-verbaux qu'il est obligé de faire pour la conser« vation des droits de Sa Magesté sont terminés par ac« commodement. Si, pour mettre fin à ces procès, il ne suffit « pas d'une transaction, s'il faut encore soumettre à la « discussion le procès-verbal qui lui a donné l'existence, « la Régie se trouvera chargée d'un nombre infini de « contestations qu'elle aura voulu prévenir en traitant de « ses droits moyennant une somme modique, ce qui mul« tipliera les difficultés et nuira à la perception. » Le S[r] Couro fut débouté de son opposition et condamné aux

s. (Arrêt du conseil d'État du roi, 1er juin et 30 novembre 4.) La thèse soutenue par le régisseur des droits d'aides t encore actuellement de règle et de justification à la ré- des contributions indirectes en matière de transactions. ious le désordre apparent de la diversité et de la multi- ;ité de ses taxes, l'impôt des boissons possédait donc, nt 1789, une réglementation très puissante. Aussi, le ime politique qui rétablit les droits réunis, en 1804 et 6, s'empressa-t-il de restaurer cette ancienne légis- on. Elle survit encore aujourd'hui. Mais, avant d'ar- er à l'époque du rétablissement des impôts indirects, is devons traverser la période révolutionnaire, pendant uelle toute perception sur les boissons demeura suspen- e.

## PROJETS RELATIFS AUX DROITS SUR LES BOISSONS DISCUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Hésitations de l'assemblée constituante. — Maintien provisoire des ides.— Tentatives faites pour sauver les droits d'entrée par Du Pont de lemours.— II. Projets d'impôt sur les boissons à l'inventaire.— Autres rojets plus complets de Didelot et de Levacher. —L'assemblée les re- ousse et supprime définitivement l'impôt.

## I

a suppression des aides fut prononcée par l'assemblée istituante le 2 mars 1791, c'est-à-dire deux ans presque ès sa réunion. Cette date tardive indique déjà les hési- ons qui précédèrent sa résolution définitive à cet égard. 'assemblée constituante ne voulait pas, dès l'abord, dé- ire, sans tenter de le remplacer, un impôt qui procurait

au budget un revenu brut de 63 millions (1), et rendait au net 50 et quelques millions.

En outre, la transformation des tarifs multiples des droits d'aides, leur unification se trouvait, comme nous l'avons exposé plus haut, très incomplètement préparée à l'ouverture de la Révolution. Les économistes prêchaient la suppression pure et simple de l'impôt et ne cherchaient pas, par conséquent, les moyens de le perfectionner. Necker se borna à proposer de le classer parmi les impôts locaux; et l'assemblée des notables de 1787, dont le programme cependant embrassait presque toutes les questions de finances, omit de s'en occuper.

L'assemblée nationale, dépourvue de précédents, ne s'avança que d'un pas incertain dans ce chemin nouveau pour elle.

Sa première intention fut de maintenir provisoirement l'impôt des aides tel quel, jusqu'à ce qu'un autre plan lui eût été substitué. Le décret du 28-31 janvier 1790 stipule en conséquence que « tous les octrois, droits d'aides, de « toutes natures, et autres droits y réunis, continueront « d'être perçus dans la même forme et sous le même régime « précédemment établi, jusqu'à ce qu'il en ait été autre- « ment statué par l'assemblée nationale ». Quelques mois après, un nouveau décret du 11 avril 1790 confirme cette prescription, en accordant des délais aux contribuables retardataires (2).

Puis les villes de Beauvais, Lyon, Longwy, Noyon, Ham, Chauny « et autres paroisses circonvoisines » refusant

1. 60 millions environ pour les droits sur les boissons, et 3 millions 1/2 environ pour les droits sur le bétail, les poissons de mer, les bois, etc., compris dans le tarif des aides.

2. Le décret stipulait que les barrières seraient *rétablies* : ce qui impliquait bien qu'elles avaient été précédemment détruites, comme nous l'avons dit.

yamment de payer les droits, des décrets spéciaux leur
ɔelèrent expressément les précédentes injonctions re-
/es au maintien provisoire des aides. (Décrets des 28
ι, 17 juillet, 15 août, 18 août 1790.)

nfin, le 22 septembre 1790, l'époque des vendanges ar-
.nt, l'assemblée, afin de « prévenir l'erreur dans laquelle
ourraient être entraînés ceux qui refuseraient de se
ɔumettre aux déclarations, inventaires et payement des
roits », confirme ses précédents décrets par lesquels elle
:donné que tous les droits continueraient d'être perçus
.s la forme et sous les règles précédemment établies,
:enouvelant l'annonce qu'elle va s'occuper *très incessam-
nt* de la réforme des contributions publiques. (Procla-
tion du 22-27 septembre 1790.)

ιe désir de procéder méthodiquement, ces efforts pour
rien détruire avant d'avoir arrêté le plan de la réédifi-
ion, témoignaient qu'au fond des esprits régnaient encore
xcellentes intentions. Cependant, on se demande com-
nt il se faisait qu'à la fin de l'année 1790 l'assemblée
ssât encore la question en suspens et n'eût adopté aucun
ιjet nouveau. Une telle perte de temps constituait une
.ve imprudence. Car, bientôt débordée de toute part,
puissante à dominer les passions, marchant au contraire
eur remorque, l'assemblée devint incapable de défendre
ιs longtemps, même à titre provisoire, l'ancien édifice
al, et, le 2 mars 1791, elle fut forcée d'abolir définitive-
nt les droits d'aides, sans combler leur vide par aucune
tribution. (Loi du 2-17 mars 1791.) Les taxes indirectes
rouvèrent, à partir de ce jour, rayées absolument de nos
fiscales.

A compter du 1er août prochain, les droits connus sous
e nom de droits d'aides perçus à l'inventaire ou à l'en-
èvement, à la vente ou revente en gros, à la circulation

« et à la vente en détail sur les boissons, etc., sont abolis. »
(Loi du 2-17 mars 1791, art. 1.) (1).

La suppression de l'impôt des boissons étant ainsi prononcée d'une manière définitive pour toute la durée de la Révolution, nous pouvons revenir plus à loisir sur les précédents de cette suppression. Elle ne fut votée, en effet, qu'après le rejet de diverses propositions de remplacement, dont nous avons réservé l'examen, afin de les développer plus amplement.

Dans le premier projet de la loi du 2-17 mars 1791 précitée figurait, à la suite de l'abolition de tous les droits d'aides, un article qui ne survécut pas, ainsi conçu :

« Sont exceptés de la présente disposition les *droits* « *d'entrée* dans les villes, qui continueront d'être acquittés « provisoirement, comme par le passé, jusqu'à ce qu'il ait « été statué sur leur nouveau mode de perception ou sur « leur suppression. »

Les motifs de cet article se trouvaient exposés dans un rapport soumis, quelques jours auparavant, à l'assemblée par le comité de l'imposition, contenant un plan très étendu de conservation des droits d'entrée dans les villes. Le rapport du comité divisait les villes du royaume en huit classes, suivant leur population, et réglait pour chacune de ces classes le taux d'imposition moyenne par habitant que le produit brut des taxes d'entrée ne devait pas excéder. Ainsi, dans les villes de la première classe, la contribution ne devait pas dépasser 18 livres par tête ; dans la seconde classe, 12 livres par tête ; dans la troisième, 10 livres par tête, et, ainsi de suite, jusqu'à la huitième classe, qui comprenait

1. La loi du 17 mars 1791 qui supprime les droits d'aides est celle qui supprimait en même temps les maîtrises et jurandes, et établissait l'impôt des patentes.

s villes de 6.000 à 2.500 habitants, dans lesquelles le taux oyen s'abaissait à 20 sous par tête. Les villes d'une poılation inférieure à 2.500 habitants demeuraient exemptes ɔs droits d'entrée.

Lorsque les combinaisons des tarifs amenaient un proıit par tête supérieur à celui qui vient d'être fixé, l'ex›dent servait à diminuer la contribution mobilière : une ›rrélation analogue existe encore aujourd'hui entre la ›ntribution mobilière et les droits d'octroi perçus aux ırrières.

Les taxes d'entrée, d'après les calculs du comité, auıient abouti à une perception de 24 millions de livres au rofit de l'État : elles remplaçaient des taxes locales qui élevaient précédemment, dit le rapport, à 70 millions, ›nt 46 pour le gouvernement et 24 pour les communes. es boissons constituaient le principal article taxé par ces :oits d'entrée.

Le comité de l'imposition de l'assemblée constituante outait qu'il ne s'était arrêté à ce projet que pressé par les écessités financières : il s'excusait d'autant plus de re›urir à cette nature de taxe indirecte, que son rapporteur ait encore, comme pour la gabelle, Du Pont de Nemours, ›posé, par principe physiocratique, à toute imposition inrecte. Aussi, dès le début de son travail, le comité men›nne-t-il son regret de « poursuivre sa pénible carrière » croit-il nécessaire d'énoncer « les principes *très certains* qui militent contre l'établissement des taxes à l'entrée des productions et des marchandises dans les villes ».

Bientôt, pourtant, Du Pont de Nemours, entraîné par son ıjet et par la convenance de son rôle, plaide assez franhement la cause de la taxe proposée. Les villes sont le éjour des capitalistes dont la fortune échappe très souvent l'impôt mobilier ; l'attrait qu'inspirent les villes, comme

ɘsjour des sciences, des arts et des amusements de toute espèce, appelle dans leur sein des capitaux étrangers et y donne une plus grande valeur aux marchandises qui s'y consomment; la concurrence y est plus animée, et les habitants des campagnes trouvent intérêt à y porter leurs produits, etc. (Rapport fait au nom du comité de l'imposition, par Du Pont de Nemours, 10 février 1791.)

Malgré ces justifications, le ton du rapport de Du Pont de Nemours, dans son ensemble, ne tendait pas à assurer le succès de ses conclusions, et les opposants n'eurent pas de peine à faire ressortir les contradictions qu'il renfermait: « Il vous a suffi de lire le rapport de votre comité d'impo- « sition, dit l'un d'eux, pour apercevoir les inconvénients « sans nombre des droits d'entrée dans les villes ; le repro- « che le plus grave à leur faire est que cet impôt est inégal, « arbitraire, sans base, conséquemment injuste et incon- « stitutionnel. » (Discours de Boislandry, 15 février 1791.) Les épithètes, on le voit, ne manquaient pas pour accabler le malheureux projet; il subit toutes les critiques habituelles, répétées encore aujourd'hui à l'encontre de l'établissement des barrières à l'entrée des villes : renchérissement des boissons destinées au travailleur, falsifications que les tarifs encouragent, diminution de la consommation, atteintes à la santé et à la morale publiques, excitation à la fraude, etc.

« Les droits d'entrée, ajoutait Boislandry, exposent les « habitants à faire usage de ces boissons mixtionnées que « la cupidité prépare pour augmenter ses profits et éluder « l'impôt. Si le droit sur les vins n'était pas de 4 à 5 sous « par bouteille aux portes de Paris, une multitude d'ou- « vriers et d'artisans, qui sont forcés de s'en priver plu- « sieurs jours de la semaine, en feraient un bien plus fré- « quent usage, et la consommation de Paris serait d'un

« quart, d'un tiers plus forte qu'elle n'est aujourd'hui. » (Idem.)

Le projet du comité de l'imposition, si faiblement soutenu, si violemment attaqué, succomba, comme on pouvait le prévoir. Le 19 février 1791, quinze jours avant le vote de la loi de suppression générale des aides, sans que Du Pont de Nemours se levât (1) pour défendre sa proposition, l'assemblée nationale décréta que tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages seraient supprimés à compter du 1er mai prochain. (Loi des 19-25 février 1791.) Un membre demanda la suppression immédiate des perceptions, sans attendre le 1er mai, dans la crainte « des actes de violence et des incendies » auxquels le peuple ne manquerait pas de recourir pour briser prématurément les barrières. Mais Le Peletier de Saint-Fargeau affirma que « si la ville de Paris a donné dans la Ré-« volution l'exemple d'une sainte insurrection contre le « despotisme, elle donnera aujourd'hui l'exemple d'un res-« pect religieux pour la loi ». (Séance du 19 février 1791.) (2).

Ce respect religieux du peuple de Paris pour la loi se tra-

1. Du Pont de Nemours raconte, dans une lettre à J.-B. Say, les vives émotions qu'il éprouva dans le cours de la séance où fut discutée la proposition relative aux droits d'entrée. Il explique qu'il n'avait accepté les fonctions de rapporteur que sur un ordre formel de l'assemblée et que les termes de son rapport protestaient contre ses conclusions : « Je finis, « dit-il, en déplorant mon sort d'avoir été forcé par décret impérieux de l'as-« semblée de prodiguer mon temps, mes efforts contre mon opinion formelle « et déclarée, pour une opération contraire à mes principes, à mes lumières, « à mes devoirs : aux vôtres, Messieurs ! — Mes derniers mots furent : « Je vous ai donné plus que ma vie ! »

« J'étais vivement ému ; je versais de grosses larmes. Mon émotion « gagna mes collègues de tous les partis. Presque unanimement, ils me dé-« fendirent de lire le projet et abandonnèrent leur entreprise. Jugez de « ma joie ! » (Du Pont de Nemours à J.-B. Say, 22 avril 1815.) Du Pont de Nemours avait soixante-seize ans, lorsqu'il écrivait ses souvenirs, à bord du vaisseau *le Fingal* qui l'emportait en Amérique.

2. Michel Lepeletier de Saint-Fargeau fut assassiné le 20 janvier 1793.

duisit quelques jours plus tard, le 28 février, par une émeute au faubourg Saint-Antoine, avec tentative de démolition du donjon de Vincennes, attaque à coups de pierre des troupes de Lafayette, coup de feu tiré sur un cavalier de la garde nationale, fermeture des barrières de la porte du Trône par le peuple en armes pour empêcher la rentrée de la milice, etc. Quant aux perceptions, les états de recouvrement des droits d'entrée en 1791, à Paris et dans les principales villes, prouvent qu'elles furent abandonnées, de fait, longtemps avant le 1er mai.

## II

Le comité de l'imposition, dans le projet préalable qui vient d'être cité, s'attachait uniquement à sauver le droit d'entrée, parmi les épaves des anciens droits d'aides.

Quelques mois auparavant, il avait soumis à l'assemblée, avec le même insuccès, une proposition beaucoup plus étendue, consistant à maintenir l'impôt des aides en le transformant. Il s'agissait de créer un système complet d'impôt sur les boissons. Du Pont de Nemours se trouvait encore chargé des fonctions de rapporteur, et il expliquait dans de longs préambules les motifs qui avaient contraint le comité à choisir cette sorte de taxe indirecte :

« Votre comité de l'imposition doit se borner à convenir
« que, malgré les maux inséparables des impositions indi-
« rectes, on ne peut ni espérer, ni proposer d'en affranchir
« la nation entièrement et tout à coup. Votre comité ne
« dit pas que ce soit un bien que de mettre un droit sur
« la consommation du vin : il dit qu'un droit de consom-
« mation *est moins mal placé sur le vin que sur beaucoup*
« *d'autres productions.* » (Rapport fait au nom du comité

›sition, par Du Pont de Nemours, 29 octobre 1790.)
›sence des nécessités financières, le bon sens l'em-
ur les principes de la physiocratie.
jet établissait un droit *ad valorem* fixé au 25e de
sur les vins, cidres, poirés et bières. Un inventaire
ınnuel effectué chez le récoltant constituait la seule
on, le seul contrôle de la perception. Ce droit du
e 4 0/0 devenait exigible à la première vente;
ıittement incombait à l'acheteur qui ne pouvait
à l'enlèvement avant d'avoir remis entre les mains
›ur la quittance délivrée par le préposé. Lors de
ire annuel, le récoltant représentait ces quittances,
anquants constatés au delà des quantités dont la
ıit ainsi justifiée, devenaient seuls imposables. Une
déterminée demeurait exempte, à titre de con-
on de famille. Le payement s'effectuait, soit en ar-
it en nature. L'estimation de la valeur des bois-
ctuée au moment de l'inventaire, ou lors de l'en-
t par l'acheteur, avait pour base la déclaration
es discutée par le préposé de la Régie, armé du
›réemption. La transformation du vin en alcool ne
ıit aucune autre taxe que celle du 25e de la va-
rente au vin introduit dans les chaudières.
jet, présenté à la séance du 29 octobre 1790, fut,
aussitôt après sa lecture, l'objet d'un vote d'a-
ent indéfini. Il ne reçut donc aucune suite et
pas mérité une si longue analyse, sans sa curieuse
, nous dirions presque sans son indentité avec la
› loi par laquelle l'Empire (1) rétablit l'impôt des
en 1804. Le travail aux deux époques émanait,
ıte, des mêmes hommes qui, depuis quinze ans,

ant l'Empire, nous devançons de quelques mois les événements.
1804, le Consulat existait encore nominalement.

sous l'ancien régime, s'occupaient de la réforme des impôts et que l'Empire replaça à la tête des Droits réunis.

A son rapport, présenté au nom du comité de l'imposition, Du Pont de Nemours avait joint comme annexes d'autres projets émanant de divers auteurs, la plupart employés supérieurs de la régie des aides. (Projets de MM. Levacher, Didelot, Rollin, Milleret, de la Raitrie, de la Roque.) Ces projets étendaient leurs vues d'amélioration bien au delà du cercle dans lequel se renfermait le comité. Au lieu du système primitif de l'inventaire proposé par Du Pont de Nemours et adopté, depuis, par l'Empire à titre d'entrée en matière, ces fonctionnaires osaient proposer, d'emblée, le réseau de surveillance à la circulation, de prise en charge chez les marchands en gros, d'exercice chez les débitants, etc., qui a prévalu depuis. Ces hommes expérimentés formulaient déjà le plan du véritable impôt sur les boissons, tel à peu près qu'il fonctionne aujourd'hui. Le travail de M. Levacher, directeur de la régie nationale des aides, et celui de M. Didelot, régisseur général, étaient les deux plus remarquables à ce point de vue.

« Le projet qui a reçu le plus d'applaudissements dans « l'assemblée nationale, disait Du Pont de Nemours, est « l'ouvrage d'un régisseur général très distingué par son « expérience et ses lumières, M. Didelot. » (*Examen et parallèle des différents projets de droits sur les boissons*, par Du Pont de Nemours.)

M. Didelot organisait quatre espèces de droits, droit d'inventaire, de vente en gros, de vente en détail, et d'entrée dans les villes :

Le droit d'inventaire n'existait dans la pensée de l'auteur qu'à titre subsidiaire, avec un taux minime, en vue de contrôler l'existence des boissons chez le propriétaire. M. Di-

delot faisait remarquer avec justesse que « c'est le seul « droit que supportera le propriétaire non demeurant « dans les villes, et consommant les boissons de son cru ». Aujourd'hui que l'inventaire n'existe plus, le propriétaire placé dans cette situation jouit, en effet, très injustement du privilège d'une exemption complète.

A la vente en gros, M. Didelot créait deux tarifs, un de 40 sous par muid pour les vins en cercles, et un autre de 6 francs par muid pour les vins en bouteilles. Cette surélévation de tarif à l'égard des vins en bouteilles a subsisté jusqu'à ces dernières années, et peut-être a-t-on abrogé un peu vite, en 1880, une différence de droits que le législateur et les commissions d'enquête avaient toujours approuvée et maintenue depuis le commencement du siècle.

Le droit de détail était perçu, d'abord au moyen d'une déclaration de *commencer* avec représentation de toutes les boissons existantes, puis par des exercices périodiques destinés à constater le débit, par des visites chez les particuliers soupçonnés de recel ou de vente clandestine, etc.

Le système proposé par M. Levacher semble plus moderne encore.

L'auteur abandonne l'idée de l'inventaire chez les propriétaires récoltants, sauf à le laisser subsister comme aujourd'hui dans les villes sujettes au droit d'entrée. Il maintient aussi l'inventaire pour la fabrication des eaux-de-vie, ainsi que l'a fait, depuis, la législation des bouilleurs de cru.

Le droit de gros se transforme en un droit d'enlèvement frappant toutes les boissons circulant pour quelque cause que ce soit, de manière qu'aucun déplacement ne puisse s'opérer sans expédition, c'est le droit de circulation actuel. « Nul vin, ni nulle autre boisson fermentée ne devra, en « aucun cas, sortir d'une maison, sans qu'il en ait été fait

« la déclaration au bureau des aides, et sans permission « accordée moyennant le payement des droits. »

Enfin le droit de détail est entouré des principales formalités que nous retrouvons aujourd'hui en application.

A ces deux projets analogues dans leurs bases et se complétant l'un l'autre, Du Pont de Nemours opposait des objections sans grande valeur; il critiquait d'abord l'uniformité des tarifs frappant tous les vins sans égard pour leur prix ou pour leur qualité : « Chercher un revenu sur les vins « par un droit uniforme, dit-il, c'est, pour la commodité du « percepteur, se jouer des droits des contribuables, c'est « visiblement soulager le riche aux dépens du pauvre, « surcharger le pauvre au profit du riche. Rien n'est plus « contraire aux principes de la justice et à ceux de l'as- « semblée nationale en matière d'imposition. »

Cependant, il désapprouvait aussi la différence proposée entre les tarifs des vins en cercles et ceux des vins en bou- « teilles. « Pourquoi tripler le droit sur le vin en bouteilles? « c'est qu'on suppose qu'il est plus précieux. Mais est-il tou- « jours plus précieux? D'ailleurs peut-on légiférer sur une « supposition? N'y a-t-il pas fréquemment des exemples « de vin de 3e et de 4e qualité qu'on fait venir en bouteil- « les et du vin de 1re qualité qu'on envoie en futailles? »

Du Pont de Nemours blâmait non moins inconsidérément l'obligation imposée à tout transporteur de boissons de lever une expédition au bureau de la régie. « Un droit « qui ne permet aucun transport sans la délivrance et le « payement préalable d'un congé, dit-il, est singulière- « ment onéreux pour les gens qui demeurent loin du bu- « reau où les congés se distribuent et où on peut les faire « attendre très longtemps. Un droit qui demande que « chaque voiturier, exposé à toutes les intempéries des « saisons, ait constamment un papier à la main ou dans sa

« poche, est extrêmement litigieux, et doit donner lieu à « une multitude de vexations ; enfin ce droit, qui demande « sur toutes les routes un service perpétuel de jour et de « nuit, doit être d'une perception très coûteuse. »

Ces objections de Du Pont de Nemours tendaient beaucoup plus à battre en brèche l'impôt des boissons en général que les plans particuliers opposés à celui du comité. Au fond, Du Pont de Nemours tenait fort peu à son projet. Il le déclare lui-même en ces termes : « J'ajoute un « mot important pour mon cœur et pour mon esprit. « Quoiqu'il paraisse démontré que le projet du comité de « l'imposition soit à tous égards infiniment préférable à « ceux qu'on a proposé de lui substituer, je ne puis m'em- « pêcher de supplier le comité et l'assemblée d'abandon- « ner même ce projet, pour peu qu'il y ait d'apparence « d'établir, sans lui, le niveau entre les recettes et les « dépenses, ou d'approcher de ce niveau. » (*Examen et parallèle des différents projets de droits sur les boissons*, par Du Pont de Nemours.) Le rapporteur appelait donc de ses vœux l'échec de sa propre proposition. Il l'obtint, en effet, comme nous l'avons vu.

## § 3. RÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT DES BOISSONS

I. Tentatives de rétablissement de l'impôt des boissons, sous le Directoire. Discussions aux deux Conseils : Defermon, Bailleul, Destrem, Ramel.— II. Rétablissement de l'impôt en 1804.—Impôt à l'inventaire. — Perfectionnements successifs. — Produits.

### I

Lorsque la loi du 17 mars 1791 eut prononcé la suppression générale de tous les droits d'aides, l'assemblée

constituante n'entendit plus parler d'impôts sur les boissons (1). Sous la Convention, il va sans dire que personne n'en proposa le rétablissement. Même sous le Directoire, alors que les nécessités impérieuses du budget commandaient de trouver des ressources immédiates, alors que l'impôt sur le sel manqua d'être rétabli, l'impôt sur les boissons demeura absolument oublié.

Quelques orateurs, sans doute, mentionnèrent la possibilité de remettre en vigueur les droits d'entrée dans les villes. Ainsi, en l'an V, Defermon indiqua qu'il préférait le rétablissement des droits d'entrée à celui de l'impôt sur le sel. « Le rétablissement des droits d'entrée est indis-« pensable. Dans la nécessité de rétablir les octrois, pour-« quoi renonceriez-vous à faire entrer au Trésor public « une partie de leurs produits? Je vous demanderai de dis-

1. La seule pièce qui, durant cette époque, s'occupe de l'impôt des boissons est relative à l'affaire Santerre. Le citoyen Santerre, « maré-« chal de camp et commandant général de la garde nationale parisienne » était débiteur envers la nation des droits sur les bières fabriquées dans ses brasseries, pendant les années 1789, 1790 et les trois premiers mois de 1791, après lesquels les perceptions ont été supprimées. Le *débet* du citoyen Santerre s'élevait à 49. 603 livres 16 sous 6 deniers. « Il ne le conteste pas, dit le rapport, mais il prétend qu'il doit en être « déchargé,parce que le peuple a consommé la plus grande partie de ces « bières,à l'occasion des mouvements auxquels la Révolution a donné lieu. » Le rapport s'étend sur la bienfaisance et le patriotisme de Santerre. Il a servi la chose publique. Sa maison était ouverte à tout venant ; on y distribuait de la bière gratuitement. Sans doute il n'existe plus aucune preuve de cette consommation gratuite : mais cette preuve, » les événe-« ments l'ont rendue impossible ». Bref, le rapport conclut ainsi : « Il serait non seulement injuste, mais odieux de faire payer à Santerre le droit sur les bières qu'il a sacrifiées à la nation. » Le ministre va jusqu'à louer la discrétion du pétitionnaire qui ne demande pas le remboursement de la valeur des bières consommées chez lui. En conséquence, le ministre des contributions publiques propose au conseil « d'ordonner la dé-« charge des droits répétés contre Santerre par les commissaires liquida-« teurs de la ferme générale. Ce 7 avril 1793. Signé : CLAVIÈRE. » (Extrait des registres des délibérations du conseil exécutif provisoire. Archives nat., A. F. 2, 28.) Un arrêté conforme aux propositions du ministre fut rendu par le conseil.

« uter la question des taxes aux entrées, avant de parler « de celle proposée sur le sel. » (Opinion de Defermon. Cinq-Cents, 8 germinal an V, 28 mars 1797.)

Ces propositions, faites dans le courant d'un discours, ne prirent pas assez d'importance pour provoquer une discussion spéciale.

En l'an VII, l'exclusion des droits sur les boissons du plan général devint encore plus significative. A cette époque, la commission des finances recherchait de tous côtés les moyens de combler le vide effrayant des budgets.

« Vous avez à remplir un vide de 200 millions, s'écriait « Bailleul... Vous avez ordonné une levée de 200.000 hom- « mes ; les grandes mesures qu'il faut prendre sont de dé- « créter les impôts, d'assurer tous les services. Le peuple « applaudira à vos lois. » (Cinq-Cents, 11 vendémiaire an VII, 2 octobre 1798.) C'est alors que Bailleul développa les théories relatives aux impôts indirects, relatées précédemment, et consistant à taxer de préférence les objets de première nécessité. Cependant, il se borna à conclure en faveur du rétablissement des droits sur le sel, et ne dit pas un mot des droits sur les boissons, pas même des droits d'entrée.

Quelques jours après, Destrem, au nom des commissions des impôts directs, des impôts indirects et des finances, lut un rapport relatif aux moyens de compléter les 600 millions d'impôt nécessaires. D'après lui, le déficit ne s'élève pas au chiffre indiqué par Bailleul : « Vous n'avez que 55 « millions à décréter, dit-il. » Pour remplir cette différence encore considérable de 55 millions, il ne propose pas plus que son prédécesseur de droits sur les boissons. (Rapport du 16 vendémiaire an VII, 7 octobre 1798.)

Le ministre Ramel expose à son tour que les besoins atteignent non pas 55 millions, comme le dit Destrem, en

prétendant s'appuyer sur son autorité, mais 105.000.000 francs. (Lettre du ministre des finances, 20 vendémiaire an VII, 11 octobre 1798.) Les chiffres ont beau varier, et aggraver par leurs variations mêmes l'incertitude et les dangers de la situation, aucune voix ne demande le rétablissement des taxes sur les boissons. Ramel omet absolument de les comprendre dans son tableau des ressources destinées à parfaire les 105.000.000 manquant d'après ses estimations.

L'impôt sur les boissons demeura donc, pendant toute la durée de la Révolution, éliminé, non seulement du code fiscal, mais même des projets soumis aux différentes assemblées. Il ne retrouva pas, comme l'impôt sur le sel à la fin du Directoire, des partisans avoués, qui soulevèrent en sa faveur d'ardentes discussions et réussirent presque à le faire adopter.

En l'an VII, toutefois, les droits d'octroi furent rétablis dans un certain nombre de villes. A Paris, la loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798), considérant que « depuis « longtemps la commune de Paris ne fournit à ses dé- « penses locales que par les avances que lui fait le Trésor « national..., que la détresse des hospices civils, l'inter- « ruption de la distribution des secours à domicile n'ad- « mettent aucun délai », créa des droits locaux frappant le vin d'un tarif de 5 fr. 50 par hectolitre, taxant les eaux-de-vie 16 fr. 50 par hectolitre, le vinaigre 5 fr. 50 par hectolitre, comme le vin, etc.

## II

La Révolution laissa au premier gouvernement régulier qui lui succéda le soin et l'honneur d'utiliser les

plans de réforme préparés par les administrations de l'ancien régime.

L'Empire mit d'abord à exécution le système de l'inventaire proposé infructueusement à l'assemblée constituante par Du Pont de Nemours, au nom du comité des impositions. (Loi du 5 ventôse an XII, 25 février 1804.)

La seule différence importante existant entre la loi du 25 février 1804 (1) et le projet de Du Pont de Nemours consiste dans la substitution d'un droit fixe de 0,40 par hectolitre de vin et de 0,16 par hectolitre de cidre, au tarif *ad valorem* du vingt-cinquième. En dehors de là, le droit est assuré, de part et d'autre, au moyen d'un inventaire à la suite des vendanges destiné à constater les quantités récoltées, et d'un récolement avant la récolte suivante destiné à constater les manquants. Le payement s'effectue sur ces manquants, déduction faite des déchets, de la consommation de famille, et des quantités que les acheteurs ont dû déclarer au moment de l'enlèvement dont les quittances sont représentées.

Dans la pensée de l'empereur, le système de l'inventaire ne constituait qu'une mise en train de l'impôt des boissons : « Ç'avait été, dit Gaudin, ministre des finances, le moyen de faire une sorte de *cadastre des*

1. Loi des 25 février-6 mars 1804.

Chapitre II, section I. Des vins, cidres et poirés.

Art. 49. Chaque année, il sera fait, dans les six semaines qui suivront la récolte, un inventaire pour constater les quantités de vin recueillies.

Art. 56. Il sera payé, lors de la vente des vins, un droit de 40 centimes par hectolitre.

Art. 58. L'acheteur sera tenu du payement du droit, et le vendeur ne laissera enlever le vin, cidre ou poiré que sur la représentation de la quittance qu'il devra retenir par devers lui.

Art. 59. Faute par le vendeur de s'être fait remettre et de représenter ladite quittance au récolement qui sera fait à la fin de l'année, il sera responsable du droit pour tout le vin, cidre ou poiré qu'il ne pourra représenter, et dont il ne justifiera pas avoir acquitté le même droit.

« *boissons.*» (*Notice sur les finances,* par Gaudin, duc de Gaëte.) Une fois cet objet rempli, le gouvernement entra dans la voie qui devait conduire directement à la législation actuelle : formalités imposées à tous les mouvements des boissons, recensements chez les marchands en gros, exercices périodiques chez les débitants, contrôle et perception des droits à l'entrée des villes, surveillance des distilleries, etc. Telle fut l'œuvre des lois de 1806 et de 1808, qui réalisèrent les projets formulés par les anciens régisseurs des aides Levacher et Didelot.

En 1806, le droit de circulation et le droit de détail furent inaugurés. Le droit de circulation, d'après la loi du 24 avril 1806, n'était encore qu'un droit *ad valorem* de 5 0/0 de la valeur de la boisson. Plus tard seulement, il devint un droit fixe ; mais déjà il impliquait la formalité essentielle de la délivrance d'une expédition à chaque déplacement des boissons, la prise en charge des quantités arrivant chez les marchands en gros, et les recensements périodiques de leurs magasins. Quant au droit de détail de 10 0/0 *ad valorem,* il entraînait, de son côté, l'exercice de tous les débits.

Deux ans après, en 1808, l'inventaire chez les récoltants, qui avait survécu jusque-là, fut supprimé. En même temps, le droit de circulation cessa d'être réglé *ad valorem* et ne nécessita plus, par conséquent, la déclaration du prix de vente.

Le nouveau tarif divisa la France en quatre régions, et créa pour chacune d'elles, suivant le prix moyen qu'y atteignait le vin, un taux différent de droits fixes. Ainsi, la première région ou classe, comprenant les départements non producteurs où le vin se vend plus cher, supporta une taxe de circulation de 80 cent. l'hectolitre ; tandis que les départements producteurs rangés dans la 1re classe, ne furent assujettis, en raison du bon marché de la boisson sur les lieux.

qu'à 30 cent. l'hectolitre. La loi de 1808 inaugura, en outre, les droits d'entrée dans les villes de 2.000 âmes et au-dessus suivant un taux progressant avec la population. Enfin, le droit de détail subit un rehaussement de 10 à 15 p. 100.

L'ensemble de ces dispositions représente, à peu près, dans son caractère général, le système constamment appliqué depuis lors à l'égard des vins et des cidres. En quatre ans, de 1804 à 1808, le gouvernement parvint à fonder la partie la plus essentielle de l'impôt des boissons.

La même loi du 25 novembre 1808 assujettit la bière à un droit spécial et unique perçu à la fabrication, en laissant sa circulation et sa vente entièrement libres, comme elle continue de l'être aujourd'hui.

Les eaux-de-vie demeuraient cependant encore confondues, pour leur régime fiscal, avec les vins et les cidres. Comme eux, elles acquittaient un taux différent suivant qu'elles sortaient d'un débit, ou parvenaient directement au consommateur. En 1812, apparaît une première tentative d'unification des droits. Elle consiste à frapper uniformément les spiritueux d'un droit de 15 p. 100 *ad valorem*, quelle que soit leur destination. Mais la réforme fondamentale à cet égard ne devait s'accomplir qu'en 1824.

Divers autres perfectionnements de détail, tels que la combinaison, pour la détermination des droits d'entrée, de la classe des départements avec la population des villes, l'établissement de déductions réglementaires pour ouillage, coulage et déchets, etc., résultèrent des décrets des 5 janvier 1813 et 27 avril 1814. Ce dernier, spécialement, supprima les exercices et les formalités à la circulation dans l'intérieur de toutes les villes où existaient des droits d'entrée et d'octroi, et y convertit les perceptions de détail et de circulation en une addition aux droits d'entrée : c'est l'origine du régime de la taxe unique. Seulement alors le

remplacement devenait obligatoire, sauf opposition des municipalités dans la huitaine. Aujourd'hui, la conversion des taxes ne s'opère plus que sur la demande expresse des conseils municipaux, excepté dans les villes de 10.000 âmes et au-dessus, où, depuis 1875, elle est redevenue obligatoire. En outre, le droit de circulation demeure maintenant en dehors de la conversion.

Le 8 décembre 1814, intervint une loi qui récapitula toutes les dispositions antérieures, en y ajoutant quelques modifications, telles que la suivante, destinée à conquérir les sympathies politiques des viticulteurs : « Il ne sera « perçu aucun droit sur les vins, cidres, eaux-de-vie qui « seront enlevés de chez un propriétaire, colon partiaire ou « fermier, pourvu qu'ils proviennent de sa récolte, *quels « que soient le lieu de la destination et la qualité du desti- « nataire*. (Loi du 8 déc. 1814, art. 7.) Le privilège des propriétaires récoltants acquérait ainsi une extension excessive qui devait bientôt provoquer de légitimes réclamations.

Nous ne parlerons pas du décret du 8 avril 1815, par lequel l'empereur, pendant les Cent-Jours, bouleversa passagèrement, dans un but de popularité, tout l'édifice élevé par lui antérieurement. Il ne reste de ce décret que la création du droit de licence sur les débitants, institué pour combler le déficit résultant de la suppression des autres droits.

En 1816, la Restauration rétablit les perceptions telles qu'elle les avait codifiées en 1814. Seulement, elle restreignit spontanément le privilège des propriétaires récoltants, en ne leur accordant plus la franchise que pour les transports d'une de leurs caves dans une autre. La faculté d'abonnement des débitants pour le droit de détail reçut aussi divers perfectionnements. Sauf ces changements, la grande loi du 28 avril 1816, sans cesse citée comme l'origine des dispositions qui régissent les contributions indirectes, ne

contient rien de spécial; elle se borne à réunir dans une forme excellente l'ensemble des lois précédentes.

Le privilège des récoltants reçut une nouvelle atteinte en 1817: non seulement leurs envois à toute destination cessèrent d'être exempts du droit de circulation, comme en 1814; mais les transports de cave à cave, que la loi de 1816 admettait encore en franchise, durent, pour jouir de cette faveur, ne pas dépasser les limites du département ou celles des départements limitrophes. Plus tard encore, on substitua aux limites du département celles beaucoup plus étroites de l'arrondissement d'abord, puis du canton.

Ainsi, les propriétaires récoltants sur lesquels, au début, la loi de 1804 concentrait tout le poids de l'impôt, obtinrent, peu à peu, par leur influence politique, une situation inverse, et se trouvèrent intégralement dégrevés en 1814. Puis, une réaction des plus justifiées entreprit, en 1816 et 1817, de les faire rentrer dans le droit commun, sans cependant y réussir entièrement, puisque ces privilégiés continuent de posséder l'exemption des droits pour leur consommation personnelle, et jouissent, en outre, de grandes facilités de fraude pour leurs ventes à courte distance.

La loi du 25 mars 1817 cessa de cumuler le droit de circulation avec celui de détail. Les envois aux marchands en gros et aux débitants s'effectuèrent dorénavant, non plus au moyen de congés, mais seulement d'acquits-à-caution, afin d'assurer la prise en charge au compte de ces négociants. Le droit de circulation, appliqué aux seuls transports à destination des simples particuliers, reprit ainsi son véritable caractère.

La bière, également, trouve dans la loi du 28 avril 1816 sa législation fondamentale, tirée de la loi du 25 novembre 1808, dont il a été plus haut question.

Restait l'eau-de-vie, dont la tarification ne revêtait pas

encore la forme moderne. Le droit de circulation divisait les spiritueux en trois catégories : ceux titrant moins de 22 degrés à l'aréomètre Cartier ; ceux marquant de 22 à 28 degrés et enfin ceux de 28 degrés et au-dessus. Au delà existait encore une classe pour les eaux-de-vie en bouteilles, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie. Le droit de détail, d'un autre côté, atteignait les spiritueux aussi bien que les vins et les cidres par son tarif général de 15 p. 0/0 *ad valorem*. Cette diversité de droits, cette classification échelonnée compliquaient la perception et rendaient impossible toute extension fructueuse des tarifs. Quand on compare les tarifs de 1816 de 1 fr. 80 à 8 francs l'hectolitre, avec les tarifs actuels de 156 fr. 25 l'hectolitre, on comprend l'étendue du progrès qui restait à réaliser. La loi du 24 juin 1824 atteignit le but presque du premier coup. L'instrument, que Gay-Lussac venait de graduer sous le nom d'alcoomètre centésimal, permit de mesurer, degré par degré, la quantité d'alcool pur contenue dans chaque chargement d'eau-de-vie, et d'établir la quotité de la taxe avec une rigoureuse proportionnalité. Les mélanges alcooliques purent, dès lors, supporter l'impôt en raison de leur richesse exactement calculée en alcool pur. En outre, un droit uniforme fut substitué à la multiplicité des droits de détail et de circulation : la taxe de consommation, telle qu'elle subsiste encore aujourd'hui, devint la seule qui frappât les spiritueux, soit dans le cas de vente au cabaret, soit dans le cas de vente directe au consommateur.

L'impôt sur les boissons, ainsi constitué, est parvenu à peu près intact jusqu'à nos jours, à travers les vicissitudes inévitables que lui infligèrent les commotions politiques. On voit combien de temps et d'efforts ont été employés, après la Révolution, pour l'amener à sa forme définitive, à partir de sa restauration, en 1804.

Si les nouveaux règlements se rattachent, comme nous l'avons montré, par tous leurs détails aux anciens, il a fallu remanier et simplifier ceux-ci, et surtout restaurer à fond le système général de taxation des aides, pour le mettre en harmonie avec l'organisation moderne. Le dix-neuvième siècle a dû consacrer de longues années à terminer cette œuvre, devant laquelle avait reculé l'assemblée constituante (1).

Le produit brut des aides atteignait 90 millions de livres environ, en 1789, pour la partie afférente aux boissons.

En 1806, l'Empire retira seulement 35 millions des nouveaux droits qu'il venait de rétablir sur les boissons. (Compte de l'administration des finances pour l'année 1806.) (2). C'est la somme que prévoyait, du reste, l'exposé des motifs de la loi de 1806 : « Pour cet exercice, dit-il, les « produits à espérer sont confondus dans les 25 millions de « francs que le ministre des finances a placés dans les co- « lonnes des recettes du budget. Pour un avenir prochain, « on peut espérer que le produit des nouveaux droits sur « les boissons s'élèvera probablement à 25 ou 30 millions.

1. L'histoire complète de l'impot des boissons, jusqu'au moment actuel se trouve dans notre article BOISSONS, inséré dans le *Dictionnaire des finances*, publié sous la direction de M. Léon Say, 1884. Nous en avons extrait ici quelques parties.

2. *An 1806*.

| | | |
|---|---|---|
| Vins et cidres à l'inventaire. . . | 6.556.913 | francs. |
| Gros à la vente des boissons. . | 10.364.472 | — |
| Détail sur les boissons . . . . . | 13.530.697 | — |
| Timbres. . . . . . . . . . . . . . | 504.814 | — |
| Bières à la fabrication. . . . . . | 2.905.528 | — |
| Distillation. . . . . . . . . . . . | 1.044.235 | — |
| Total . . . . | 34.906.659 | francs. |

« et que pour des époques plus reculées, lorsque la
« ception sera complètement organisée, les mêmes
« duits fourniront une ressource encore plus importa
(Séance du 14 avril 1806.)

En 1809, après la mise à exécution de la loi de 180 perceptions montaient déjà à 100 millions (1). (État produits de l'administration des droits réunis pe l'exercice de l'an 1809.)

En 1861, le produit de l'impôt des boissons s'éleva double, à 203 millions, et aujourd'hui il est encore d par rapport à 1861 ; il dépasse 420 millions. On voit q immense ressource dédaigna l'assemblée constituant

1. *An 1809.*

| | |
|---|---|
| Inventaire des vins et cidres. . | 2.785.094 fr. 22 |
| Droits de mouvement. . . . . . | 15.626.840 fr. 27 |
| Droits d'entrée. . . . . . . . . | 11.508.227 fr. 93 |
| Droits en remplacement de ceux de détail. . . . . . . . | 6.405.530 fr. 75 |
| Droits de détail. . . . . . . . . | 46.010.360 fr. 07 |
| Fabrication des bières. . . . . | 15.119.691 fr. 04 |
| Distillation. Fabrication. . . . | 1.075.633 fr. 65 |
| Licences des fabricants. . . . . | 310.940 fr. » |
| Timbres. . . . . . . . . . . . . | 1.229.717 fr. 41 |
| Total. . . | 100.072.717 fr. 34 |

(Compte de l'administration des finances)

# CHAPITRE XIV

## MONOPOLE DES TABACS

### § 1. IMPOT DES TABACS SOUS L'ANCIEN RÉGIME

I. Phases diverses du monopole jusqu'en 1789. — Suppression de la culture indigène. — Provinces libres. — Analogie des anciens règlements et des règlements actuels. — II. Plan de réforme de Necker.

I

L'imposition du tabac, sous l'ancien régime, ne commença qu'en 1629. L'introduction de cette plante en Europe remontait alors à 60 ans. Le tabac fut d'abord soumis à un droit d'entrée à la frontière de 30 sous par livre (3 francs le kilog.) sauf le tabac du cru des colonies qui demeurait exempt.

En 1674, le monopole fut inauguré et confié à la gestion d'un fermier spécial, moyennant une redevance de 500.000 livres pendant les deux premières années, et de 600.000 livres les suivantes. Un siècle après sa découverte, le tabac tombait déjà dans le monopole de l'État.

En 1697, le sieur Duplantier prit la ferme du tabac moyennant une redevance de 1.500.000 livres par an. Le prix en fut porté à 2 millions en 1714, pour les deux premières années et à deux millions 1/2 pour les suivantes.

En 1718, ce prix s'élève à 4.020.000 livres et l'exploitation du monopole est confiée à la compagnie d'Occident.

Mais, en 1719, intervient un changement radical dans le

système de perception. Le monopole cesse d'exister ; la fabrication et la vente redeviennent libres. En même temps la culture du tabac est prohibée dans l'étendue du territoire de la métropole. Tout l'approvisionnement doit désormais entrer par la frontière et acquitter une taxe d'importation variable suivant sa provenance (de 0 fr. 50 à 6 francs par kilogramme). (Arrêt du conseil, 29 décembre 1719.)

La compagnie des Indes avait elle-même provoqué cette transformation. Elle renonçait au monopole intérieur, tout en continuant à payer au Trésor une redevance de 4.020.000 livres, et faisait interdire la production indigène, afin de développer exclusivement le trafic colonial et le commerce maritime, sur lesquels elle concentrait toutes ses vues et tous ses intérêts.

Malheureusement, la contrebande versa dans le royaume des quantités considérables de tabacs tirées des pays voisins, spécialement des provinces d'Artois, de Flandre, de Franche-Comté, etc., maintenues en possession du privilège de la culture (1). Pour combattre cette fraude, le gouvernement accorda à la compagnie le droit exclusif des approvisionnements à l'étranger. Elle seule put dorénavant acheter des tabacs de quelque provenance que ce fût, et les revendre aux fabricants et négociants de l'intérieur. (Déclaration du 17 octobre 1720.)

Peut-être cette nouvelle faveur, jointe aux perfectionnements de la surveillance et aux progrès du commerce colonial, aurait-elle, avec le temps, amené un résultat conforme aux prévisions du gouvernement et de la compa-

1. En 1789, les provinces suivantes se trouvaient exemptes de l'impôt et placées en dehors de la prohibition relative au tabac : la Flandre, l'Artois, le Hainaut, le Cambrésis, la Franche-Comté, l'Alsace, le pays de Gex, la ville et le territoire de Bayonne, et quelques lieux particuliers dans la généralité de Metz.

gnie. Mais la chute du système de Law ne permit pas de continuer l'expérience. L'ancien monopole fut alors réinstallé tel qu'il fonctionnait deux ans auparavant. (Déclaration du 1er août 1721.) Seulement la culture indigène continua de demeurer prohibée. En outre, le prix du bail de la ferme diminua considérablement. Les soumissionnaires exposèrent que les quantités de tabac introduites depuis deux ans dans le royaume formaient des amas considérables chez les commerçants et les particuliers; que, sur la fin de sa gestion, la compagnie des Indes, surtout alors qu'on lui avait retiré les fermes générales en lui laissant encore les tabacs, surveillait imparfaitement les frontières, que, par conséquent, les ventes subiraient pendant longtemps une grande diminution. De plus, la reconstitution de l'outillage des fabriques, des entrepôts, et du personnel exigeait de grosses dépenses. Bref, l'État, au lieu de 4.020.000 livres n'obtint plus que 1.300.000 livres, 1.800.000 livres, 2.500.000 livres pour chacune des trois premières années, et 3 millions pour chacune des six dernières. (Bail de Duverdier, 19 août 1720.)

Comme toujours en pareille occurence, l'événement démontra que les exigences du fermier, auxquelles l'État avait eu la faiblesse de souscrire, reposaient sur des exagérations dépourvues de toute mesure. Les prétendus approvisionnements accumulés chez les commerçants et les particuliers se fondirent comme par enchantement, d'abord parce qu'ils avaient beaucoup moins d'importance qu'on ne le supposait, ensuite parce qu'ils furent gaspillés ou se gâtèrent entre les mains de leurs détenteurs.

Le fermier, qui avait si habilement négocié avec le Trésor, ne profita pas lui-même de son succès. En 1723, son bail fut résilié et transporté à la compagnie des

Indes qui venait d'être réorganisée. L'État devait une rente de trois millions à cette compagnie : il crut faire une bonne affaire en s'acquittant envers elle par la concession d'une ferme ne rapportant alors que 1.800.000 livres. En fait, la compagnie retira des tabacs plus de 7 millions par an, et lorsqu'en 1730 elle consentit à céder ses droits à la ferme générale, elle ne le fit que moyennant une redevance de 7 millions 1/2 pour les premières années, et de 8 millions pour les suivantes. L'État assistait passivement à la progression de son impôt, sans en rien toucher. Il ne redevint maître de son revenu qu'en 1747.

A partir de 1730 jusqu'à la Révolution, la ferme générale ne se dessaisit pas du monopole des tabacs. Le montant de la redevance qu'elle payait, soit à la compagnie précédente qui lui avait cédé son droit, soit à l'État à partir de 1747, progressa successivement de 7.500.000 livres et 8.000.000 livres point de départ, à 22.541.278 livres, en 1767, à 24 millions, en 1774, à 26 millions, en 1780, à 27 millions, en 1786. Au moment de la Révolution, le bail des tabacs rendait 30 millions 1/2 environ, en y comprenant les excédents stipulés sur le prix primitif proportionnellement aux produits bruts réalisés.

Le développement normal de la consommation favorisa sans doute l'essor de ces plus-values. Cependant, on ne saurait méconnaître l'influence considérable qu'exerça concurremment la savante réglementation mise en pratique par la ferme générale, depuis 1730. Cette réglementation, analogue à celle des gabelles et des aides dont nous avons exposé les traits principaux, mérite aussi une rapide analyse.

Sans passer en revue la totalité des services de la régie des tabacs, prenons seulement pour exemple les prescrip-

tions applicables aux entrepôts gérés et s veillés par la ferme générale.

La ferme imposait aux entreposeurs la tenue d'un registre des ventes journalières, d'un autre registre des factures délivrées et reçues, d'un journal sur lequel toutes les opérations se reportaient quotidiennement. (Instruction et ordre de travail du 9 mars 1731.) Ce sont là encore les livres en usage aujourd'hui.

Lorsqu'un inspecteur, désigné alors sous le nom de contrôleur général, se présente pour vérifier le service de l'entrepôt, ses instructions lui recommandent, d'abord, d'arriver autant que possible à l'improviste, afin de saisir sur le fait la marche des opérations, et de « surprendre les « commis avant que, prévenus de son arrivée, ils puissent « couvrir ce qu'il y aurait de blâmable dans leur gestion ». Le contrôleur général se fait alors représenter les espèces en caisse ; puis il examine si toutes les ventes sont enregistrées sur le registre spécial des ventes journalières, jusqu'à l'instant de son arrivée ; si toutes les factures de réception ont été exactement rapportées sur le registre des factures par numéro, poids brut, tare et poids net ; si toutes les saisies ont été fidèlement mentionnées. Ensuite les instructions de la ferme lui recommandent d'arrêter les totaux du journal, de faire la balance des écritures et d'en comparer les résultats avec l'encaisse.

Ces vérifications de comptabilité terminées dans l'intérieur du bureau, l'inspecteur passe à la visite du magasin des tabacs, dans lequel il opère le recensement des matières existantes. Les points suivants doivent attirer spécialement son attention : Quelle est l'aération de l'entrepôt, ses dimensions sont-elles suffisantes ? Les tonneaux sont-ils placés sur chantiers à une distance convenable des murs ? Les tonneaux en vidange présentent-ils habituelle-

ment des déchets? Quelle est la situation exacte de ceux qui sont ouverts? Quant aux tabacs de saisie, ne comprennent-ils pas des tabacs de fraude? Le renvoi en est-il régulièrement effectué aux manufactures? Enfin, survient l'éternelle question du mouillage pratiqué dans le but d'augmenter frauduleusement le poids des tabacs. Les manœuvres délictueuses des entreposeurs à cet égard sont décrites par la ferme dans le plus grand détail : humidité factice des caves, linges mouillés posés sur les fûts en vidange, humectation directe des matières avec de l'eau ou de la sauce, percement des rôles avec un poinçon pour leur insinuer l'eau dans le cœur avec un petit entonnoir, introduction de plomb dans le fond des tonneaux, ou dans le milieu des rôles, immersion complète des tabacs à laquelle succède une subite exposition à un soleil ardent qui dessèche seulement la superficie, etc.

Ces procédés, que la ferme dénonce d'après son expérience du passé, n'ont pas vieilli.

Les contrôleurs généraux, en poursuivant leur examen, s'assurent si l'approvisionnement comprend toutes les espèces et qualités qui se consomment dans l'étendue de l'entrepôt, si les balances sont en bon état et fonctionnent librement, si le bureau est ouvert aux heures réglementaires, si les débitants sont servis promptement et sans préférence, etc.

En résumé, un inspecteur des contributions indirectes, ou un inspecteur des finances de notre époque, en lisant ce programme extrait des ordres généraux de l'administration des fermes, reconnaîtrait une organisation de service et des précautions de surveillance exactement pareilles à celles qui sont actuellement prescrites. (Ordre de travail des contrôleurs généraux des fermes pour ce qui concerne la partie des tabacs, 9 mars 1731.)

La ferme interdisait encore, comme on le fait aujourd'hui, toute plantation de tabac, même à titre ornemental ou médicinal, dans les jardins particuliers. Des apothicaires de Clermont en Auvergne ayant prétendu que l'*herbe nicotiane* entrait dans la composition de leurs remèdes, le fermier représenta que, s'il était permis à tous les apothicaires du royaume d'ensemencer du tabac dans leur jardin, la fraude ne connaîtrait plus de bornes. Un arrêt du conseil, du 28 juin 1689, donna gain de cause à la ferme, et une ordonnance postérieure fit défense à toute personne, de quelque qualité et condition qu'elle fût, de semer ou planter du tabac dans son jardin sans la permission expresse du fermier. (Déclaration du 18 septembre 1703.) Ces interdictions subsistent encore.

En 1733, la ferme générale, pour faire obstacle à l'invasion des tabacs de contrebande provenant des pays frontières et surtout des provinces privilégiées, Flandre, Artois, Franche-Comté, placées en dehors du monopole, prit le parti d'abaisser, sur son propre territoire, les prix de vente d'une manière graduelle, dans toute la bande avoisinant les limites suspectes. Ainsi, les tabacs inférieurs ne furent plus vendus que seize sous la livre (1 fr. 60 le kilogr.), au lieu de vingt-cinq sous (2 fr. 50 le kilogr.), et le tabac supérieur 33 sous la livre (3 fr. 30 le kilogr.), au lieu de 50 sous (5 fr. le kilogr.), dans les zones qui confinaient les pays où la production des tabacs était libre. En outre, comme ces tabacs à prix réduit, destinés seulement à exercer une concurrence locale, refluaient en masse vers l'intérieur, un arrêt du conseil, du 23 octobre 1733, rendu à la demande de la ferme, ordonna que les tabacs, ainsi vendus à diminution de prix, ne pourraient être consommés que dans l'étendue de la circonscription des entrepôts où ils auraient été achetés, sous peine de confiscation. Telle est

l'origine de la législation, toujours en vigueur, qui créa les zones frontières, dans lesquelles le tabac de cantine se vend à prix réduit, et d'où il ne peut sortir sans contravention, pour l'intérieur du pays.

Les troupes de terre et de mer recevaient également des tabacs, à bas prix, en quantités limitées (9 livres par homme et par an), sous la condition de justifier de leur emploi. Sauf le taux des quantités délivrées, la situation est aujourd'hui pareille.

L'origine de la majeure partie des règles administratives actuelles se retrouve ainsi écrite dans les codes de la ferme générale. Nous pourrions en donner de plus nombreux exemples.

## II

La différence la plus importante qu'offrent les législations des deux époques consiste dans l'interdiction absolue de la culture du tabac indigène édictée sous l'ancien régime. La prohibition de culture, comme nous l'avons dit, ne s'appliquait pas à toute l'étendue du territoire. En vertu de leurs contrats d'annexion, les pays conquis par Louis XIV, savoir la Franche-Comté, la Flandre, le Hainaut, l'Artois, le Cambrésis et l'Alsace, continuaient de posséder le droit de produire des tabacs. On a vu la ferme couvrir ces provinces par une ligne de douanes, et établir le long de leurs frontières des zones de tabacs à prix réduits, pour amortir la contrebande.

Cette interdiction de la culture du tabac dans la majeure partie du territoire, et plus encore, l'inégalité de traitement obtenue par quelques provinces favorisées devinrent,

1790, les principaux griefs de l'assemblée constituante ntre le monopole des tabacs et les motifs déterminants : sa chute.

En dehors de là, aucune attaque sérieuse ne se serait ·oduite. Jusqu'en 1789, en effet, le monopole des bacs, à l'encontre des autres taxes indirectes, demeura ·esque entièrement à l'abri des critiques. *L'Encyclopédie éthodique* proclamait, avec Necker, son excellence. L'impôt sur le tabac est de toutes les contributions la plus douce et la plus imperceptible. » (*Encyclopédie éthodique*. V° TABACS.)

Necker, dans son compte rendu au roi, de 1781, passe ı revue tous les impôts à réformer, et ne cite même pas :lui des tabacs. L'opinion publique ne s'en préoccupait ıs ; les économistes lui faisaient grâce.

Necker, cependant, dans son traité de l'*Administration s finances*, en 1784, prévoit que la brèche faite au mopole par la situation favorisée des provinces exemptes ut, dans l'avenir, causer un grave préjudice à l'impôt. .es inconvénients qu'on a développés, dit-il en traitant les exemptions des pays de gabelle, se retrouvent, en )artie, dans cet affranchissement des droits sur le tabac lont quelques provinces jouissent. La contrebande de rovince à province, la nécessité d'une surveillance conınuelle, les dépenses de garde et les punitions, sont 'effet inévitable des disparités établies dans l'intérieur lu royaume. »

Necker, en conséquence, croit que, dans cette matière, rôle du réformateur consiste surtout à rétablir l'égalité. rachat du privilège de la Flandre et de l'Artois coûtet, d'après ses calculs, un million ; pour l'Alsace, la déıse serait de 900.000 livres ; pour les autres provinces, 00.000 livres. Moyennant un sacrifice de 3 millions par

an, l'État pourrait donc prohiber absolument la culture sur la totalité du territoire. Mais, d'un autre côté, au lieu de généraliser l'interdiction, ne serait-il pas préférable de tendre vers le but opposé? Ne conviendrait-il pas de renoncer au monopole, et de donner la liberté complète à la culture, à la fabrication et à la vente, en se bornant à établir un impôt ordinaire sur le tabac? Necker examine successivement chacun de ces différents problèmes. A ses yeux, la liberté de la culture du tabac constituerait un grand bienfait pour le pays au point de vue agricole : « On range, « dit-il, avec raison l'impôt sur le tabac dans la classe des « habiles inventions fiscales. Cependant, on peut reprocher à ceux qui l'ont imaginé, ou plutôt aux circonstances « qui l'ont rendu nécessaire, la nécessité où s'est trouvé le « gouvernement de proscrire la culture du tabac dans « toutes les parties du royaume assujetties au privilège « exclusif de la régie royale : car plusieurs terrains étaient, « les uns favorables, les autres uniquement propres à cette « espèce de production. Si la culture du tabac n'avait pas « été interdite, le royaume eût gagné ce qu'il dépense « aujourd'hui pour s'approvisionner de cette denrée dans « les pays étrangers. »

Mais la liberté de la culture ne lui paraît admissible que dans l'hypothèse d'un impôt sur le tabac librement fabriqué. Sinon, il ne conçoit pas la possibilité de la coexistence de la production indigène et du monopole. Il repousse, même, en termes formels, cette hypothèse : « Supposons maintenant, écrit-il, qu'on voulût allier la libre « culture de cette denrée avec le privilège exclusif de la « vente, il faudrait imaginer des inquisitions bien extraordinaires pour se rendre maître des productions de chaque « terroir, et pour empêcher l'exercice habituel d'une « fraude encore plus difficile à prévenir que celle dont il

« faut se défendre aujourd'hui. » (*Administration des finances*, par Necker.)

Plus tard, cependant, nous verrons l'alliance de la culture indigène et du monopole constituer le système moderne, et assurer aux droits sur le tabac leur stabilité et leur véritable prospérité.

Mais, au dix-huitième siècle, personne n'entrevoyait encore une telle combinaison : le monopole semblait, par sa nature même, devoir exclure, d'une manière absolue et incontestable, la production indigène, et les efforts unanimes des réformateurs tendaient uniquement à arracher aux provinces privilégiées la liberté dont elles jouissaient, afin de généraliser, sans aucune exception, l'interdiction de la culture sur tout le territoire.

## § 2. ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — LIBERTÉ DE LA FABRICATION ET DE LA VENTE DU TABAC

Hésitations de l'assemblée constituante. — Quatre délibérations. — Quatre rapports de Rœderer. — Mirabeau. — Suppression définitive du monopole en 1790.

L'assemblée constituante crut encore moins que Necker à la possibilité de cette conciliation de la culture indigène et du monopole. La discussion, dans son sein, se renferma exclusivement entre ces deux conclusions extrêmes : l'établissement du monopole avec suppression absolue de la culture à l'intérieur, ou la liberté de culture avec abolition du monopole.

Le premier rapport fait à ce sujet, au nom du comité de l'imposition, par Rœderer, le 13 septembre 1790, reconnaît « qu'il semblerait conforme aux meilleurs principes

« d'imposer fortement une consommation de fantaisie ». Mais la prohibition de la culture sur le territoire français, corollaire inévitable de cette imposition, lui semble soulever à son encontre des objections insurmontables.

« Permettrez-vous qu'il existe des différences entre les « Français et les Français? Les départements Belgiques « disent avec raison que la liberté d'appliquer à leurs terres « cette espèce de culture et de ne pas supporter une injuste « prohibition n'est pas un privilège, mais un droit cons- « tant. »

En conséquence, le comité proposa de rendre absolument libre la culture du tabac dans tout le royaume, ainsi que la fabrication et le débit, et de réserver à une régie, exercée pour le compte du Trésor public, l'importation et la fabrication des tabacs étrangers. (Rapport de Rœderer, 13 septembre 1790.)

Cette combinaison laissait au Trésor pour seul revenu les bénéfices très éventuels d'une régie, restreinte au monopole des tabacs étrangers et placée en concurrence avec la production et la fabrication libres des tabacs indigènes. Ce premier projet du comité de l'assemblée constituante ne brillait donc pas par une grande ingéniosité, non plus que par un souci très vif des intérêts du Trésor. La discussion en fut ajournée. (Séance du 13 septembre 1790.)

Déjà, à deux reprises, l'assemblée avait de même ajourné le débat sur ce sujet. Dans un mémoire du 6 mars 1790 Necker exposait très sagement : « Vous ne hasarderez pas, « sûrement, sans les réflexions les plus mûres, les revenus « importants que procure la ferme des tabacs, revenus « susceptibles encore d'augmentation par la seule perfec- « tion de la régie. » (Mémoire du premier ministre des finances sur les moyens de combler le déficit.)

Quelques jours après, le premier ministre des finances

avait adressé à l'assemblée un nouveau travail relatif à la diminution survenue dans le rendement des tabacs. Ce travail, renvoyé au comité des finances, provoqua de sa part un projet de décret destiné à maintenir provisoirement, comme par le passé, la vente exclusive des tabacs dans les mains de l'État. « Cette branche, disait le rapporteur du comité, est la moins onéreuse et la plus sûre de « toutes, puisque cette contribution est volontaire, libre, « journalière, au comptant. » (23 avril 1790.)

Du Pont de Nemours, avec son bon sens habituel, fit en présence des nécessités financières le sacrifice de ses opinions physiocratiques: « Personne ne me soupçonnera, « dit-il, de ne pas penser qu'un privilège exclusif est une « chose odieuse; personne ne me soupçonnera d'être le « partisan des contributions indirectes. Mais, d'après des « calculs rigoureux, sur neuf citoyens un seul consomme « du tabac. On tromperait l'assemblée en lui faisant « croire qu'il est de l'intérêt du peuple que cette imposition soit abolie ; les flatteurs du peuple sont plus dangereux et aussi méprisables que les flatteurs des rois. « On objecte l'intérêt de quelques provinces qui ont le « privilège de la culture; mais il n'y a plus de privilèges, « il n'y a plus de provinces. »

En un mot, Du Pont concluait au maintien du monopole des tabacs et à la généralisation de la suppression de la culture. Pour la troisième fois, il renonçait courageusement à ses principes, afin de sauver l'équilibre du budget. (Discours du 23 avril 1790.)

L'assemblée constituante renvoya le projet de Du Pont aux comités des finances et du commerce réunis. Les conclusions des comités lui furent d'abord favorables, ainsi que Rœderer l'exposait à la tribune, le 12 juin 1790, en demandant un sursis pour entendre les députés des pro-

vinces Belgiques et de l'Alsace. L'assemblée ne pouvait pas refuser ce sursis : trois mois après, Rœderer revint donner lecture du rapport, cité plus haut, du 13 septembre 1790, dans lequel il proposait des résolutions en tout point inverses de celles qui avaient prévalu d'abord : suppression complète du monopole, liberté générale de la culture, de la fabrication et de la vente, et maintien dérisoire d'une régie sur les tabacs étrangers. Plus l'assemblée avançait en œuvre, plus ses tendances destructives prenaient de consistance.

Ces alternatives, ces hésitations antérieures au premier rapport définitif du comité des finances montrent, cependant, combien la majorité voyait avec regret s'accomplir une mesure, dont elle pressentait l'inconséquence et les dangers. Les discussions qui suivirent le rapport du 13 septembre 1790 confirmeront pleinement cette impression.

L'abbé Charrier, que nous avons vu attaquer vivement l'impôt des aides, défendit, au contraire, avec ardeur le monopole des tabacs. « Une compagnie intelligente et « fidèle, dit-il, se livre avec succès à tous les détails d'une « administration parfaitement montée pour le faire valoir : « pourquoi nous priverions-nous de cet avantage ? » (Discours de l'abbé Charrier. Séance du 13 novembre 1790.)

L'abbé Maury s'efforça de démontrer qu'un tiers à peine de Français consommait du tabac, et qu'il serait injuste de faire payer aux 16 millions d'habitants, qui ne fument ni ne prisent, l'impôt dont ils sont aujourd'hui affranchis. « Je demande en vertu de quel droit vous feriez « payer à seize millions d'hommes l'impôt d'une jouis- « sance qu'ils n'ont pas, et même qu'ils détestent ? Vous « sauront-ils gré d'avoir soulagé les priseurs de tabac à « leurs dépens ? Ces priseurs de tabac méritent-ils votre « pitié ? méritent-ils que vous fassiez expier leurs fantai-

s à leurs concitoyens? Non, Messieurs; au lieu de ninuer l'impôt sur le tabac, il serait à désirer qu'on t l'augmenter, et, si je ne craignais d'exciter la contrende par l'appât du gain, je ne balancerais pas à vous oposer le doublement du tarif. » (Opinion de l'abbé 'y, 15 novembre 1790.)

ıssemblée très ébranlée par ces arguments, malgré la de quelques orateurs partisans du projet de Rœderer, l'ajournement de la discussion, jusqu'à ce que le té eût trouvé le moyen de porter le produit général mpositions au niveau des dépenses nécessaires. Barfut l'instigateur de cette solution dilatoire.

ısi, pour la troisième fois, l'assemblée renvoyait à son té des finances l'étude nouvelle de la question. ıce du 16 novembre 1790.)

rsque la discussion fut reprise en 1791, les opinions ırurent pas moins divisées. Rœderer, au nom du codes finances, maintint à peu près intactes ses précés propositions : liberté de la culture, de la fabricaet de la vente à l'intérieur, moyennant le payement de au profit du Trésor; droits considérables sur le en feuilles venant de l'étranger et prohibition du taıbriqué; établissement d'une régie nationale conserle monopole de l'importation des tabacs étrangers. Il ait plus que jamais sur le droit « inaliénable qu'a que propriétaire de cultiver ses terres comme il ıtend, » en vertu de la Déclaration des droits de me.

endant Mirabeau intervint : à ses yeux le projet du é manque de logique. Du moment qu'on établit une ur la fabrication du tabac, la liberté de la culture ırait coexister, et, si la culture doit continuer à être bée, autant vaut maintenir le monopole dont les

avantages sont incontestables. « L'effet inévitable de cette « liberté, dit-il, sera que chacun pourra, soit qu'il le cultive, « soit qu'il l'achète, avoir chez soi du tabac en feuilles. Or, « je voudrais que l'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fa- « bricants et les détaillants privilégiés à se soumettre à « une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder? « Vingt manufactures de 200 ouvriers suffiront pour pré- « parer tout le tabac nécessaire au royaume : ces manu- « factures pourront-elles surveiller toutes les fabrications « clandestines? Fera-t-on des visites chez le cultivateur « et chez le marchand? Mais à peine pouvait-on empêcher « une partie de la fraude, lorsque le tabac était prohibé, « lorsqu'il ne s'agissait que de garder les frontières en un « seul point! Comment donc pourra-t-on s'y opposer, « quand toutes les parties du royaume, toutes les villes, « tous les champs, toutes les maisons seront autant de « frontières, quand, au lieu de n'avoir à repousser « qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple « tout entier, et le peuple cultivateur, à surveiller? » En terminant, Mirabeau ajoutait : « Quel impôt plus doux pou- « vez-vous préférer? Cet impôt est libre, il ne porte que « sur une très petite classe de citoyens qui consentent à « s'y soumettre. Il ne tient pas à une denrée de première « nécessité. L'enfance en est exceptée : très peu de femmes « y sont soumises. Cherchez donc d'autres impositions qui « soient aussi douces, aussi équitables!... Mais, dit-on, si « cet impôt pouvait être supprimé sans remplacement? « Vous ne voyez donc pas que nous avons besoin de ce rem- « placement!... » (Discours de Mirabeau l'aîné. Séance du 29 janvier 1791.)

Mirabeau touchait ici du doigt le point délicat et essentiel du débat : pour combler le vide causé par la suppression de l'impôt sur le tabac, il fallait un remplacement.

« Or, on ne vous propose pas de remplacement », bien que les ajournements prononcés jusqu'ici n'aient eu d'autre but que de « charger le comité de trouver le moyen de « remplacement de cet impôt, moyen qu'on voulait con- « naître avant de porter une décision ».

En regard de plus de 30 millions de perceptions effectives, si effectives même qu'en 1790, au milieu des troubles qui suspendirent tous les autres revenus, ces 30 millions rentrèrent encore, en grande partie, au Trésor, le comité ne proposait que la prévision très hypothétique de 6 ou 8 millions de recettes. « Que le comité déclare », ajoutait Mirabeau dans un supplément à son discours, « que la « situation de nos finances nous permet de nous passer « de ces 30 millions, provenant de la consommation des « tabacs, qu'il déclare surtout que tous les autres impôts « seront plus équitables, et toute polémique entre nous « cessera ». (Développements de l'opinion de Mirabeau l'aîné, 4 février 1791.)

Ces sages avis, émanant du membre le plus influent de l'assemblée, n'aboutirent qu'à faire ajourner, pour la quatrième fois, la solution.

Mais l'ajournement ne dura que quinze jours. A la reprise des débats (12 février 1791), Rœderer lut un nouveau rapport, le quatrième qu'il rédigeait sur le même sujet :

« Un grand nombre de personnes, dit-il, pensent qu'il « serait fort désirable de continuer à retirer de la consom- « mation du tabac un revenu de 32 millions pour le Trésor « public : le comité partage cette opinion. Ce n'est pas qu'il « ne trouve une grande injustice à grever d'une charge iné- « gale les citoyens qui consomment du tabac et ceux qui « n'en consomment pas ; à soumettre les premiers à une « sorte de peine pécuniaire, comme si la société avait le

« droit de défendre ou de gêner telles jouissances, plutôt « que d'autres, quand elles sont toutes licites de leur na- « ture ; à mettre au-dessus de la portée du pauvre le seul « plaisir que la modicité de ses ressources lui permette ; « à lui faire acquitter, sous un vain déguisement, une « capitation égale à celle du riche, pour qui le tabac n'est « pas même compté entre ses innombrables jouissances ; « enfin à inviter le misérable à la contrebande par l'appât du « gain, et ensuite à lui infliger des peines pour les dé- « lits qui sont l'ouvrage de la loi même, et dont la richesse « est préservée comme de mille autres malheurs. »

« D'un autre côté, le comité reconnaît à cette contribu- « tion des avantages qui, comme l'a dit M. Mirabeau, la « rendent un des meilleurs des mauvais impôts. Elle s'ac- « quitte insensiblement, jour par jour, heure par heure ; « elle n'est exorbitante pour personne, elle est le prix d'une « sensation de plaisir qui se réitère sans cesse. »

« Elle n'a pas, comme la gabelle, ou tout autre impôt « sur des consommations de première nécessité, le double « inconvénient de renchérir la main-d'œuvre et de grever « les familles en raison du nombre des enfants qui en font « partie : elle n'a pas, comme les droits d'enregistrement, « le défaut d'attaquer les capitaux. Il est impossible de « trouver un impôt plus doux. » (Séance du 12 février 1791.)

Malgré les arguments favorables à l'impôt sur le tabac que contenait ce passage, Rœderer terminait en déclarant que la prohibition de la culture était inconciliable avec le principe constitutionnel attribuant à chaque propriétaire le droit de disposer librement de son bien, que, d'un autre côté, l'impôt, avec la liberté de la culture, ne produirait qu'un revenu insignifiant par suite des fraudes considérables que le fisc serait impuissant à réprimer. En

un mot, il aboutissait, encore une fois, à ses précédentes conclusions : suppression du monopole, et liberté de la culture, de la fabrication et de la vente. De guerre lasse, l'assemblée vota enfin les propositions de son comité. (Loi des 20-27 mars 1791.) (1).

Le seul résultat des quatre précédentes discussions consista dans l'abandon de l'impôt projeté sur les fabricants de tabac, dont Mirabeau avait démontré l'incompatibilité avec la liberté de la culture. On renonça de même (non sans l'avoir d'abord voté, puis effacé) à l'établissement d'une régie attribuant à l'État le monopole des tabacs étrangers. En un mot, pour alléger le projet et le faire passer plus aisément, on sacrifia sans scrupule les soi-disant bénéfices fiscaux dont le rapporteur avait fait jusque-là briller l'apparence aux yeux de l'assemblée. La loi des 20-27 mars 1791 devint franchement improductive : les droits de douane sur les feuilles de tabac furent seuls conservés ; le tabac étranger fabriqué était prohibé; celui en feuilles, soumis à une taxe de 25 livres par quintal, réduite aux trois quarts pour les importations par navires français (50 francs et 37 fr. 50 par 100 kilogrames). La culture indigène, la fabrication, et la vente à l'intérieur se trouvèrent absolument libres, sans impôt ni concurrence. (Loi des 20-27 mars 1791, art. 1, 2, 3, 4.)

Pendant tout le cours de la Révolution, cette liberté absolue subsista : le taux des droits de douane sur les tabacs étrangers à l'importation varia seul en 1792, en l'an V et en l'an VII (2).

1. Art. 1. A compter de la promulgation du présent décret, il sera libre à toute personne de cultiver, fabriquer et débiter du tabac dans le royaume. (Loi des 20-27 mars 1791.)

2. Voici le relevé des tarifs de douanes successivement édictés sous la

L'impôt sur le tabac n'étant plus alimenté que par des droits de douane à l'importation des feuilles étrangères cessa, à partir de 1791, de rendre un revenu appréciable. Sans qu'il soit possible de préciser le chiffre minime de son produit, qui se trouve confondu avec celui des autres marchandises tarifées, on voit les orateurs financiers, au sein des assemblées successives, déplorer l'anéantissement à peu près complet d'une source de recettes autrefois si fructueuses. Dès 1792, le rapporteur du comité du commerce, Destrem, constate l'existence d'une contrebande considérable qui prive le Trésor, même de la maigre ressource qu'il attendait des droits de douane sur le tabac. (Séance du 30 juin 1792.)

D'après les données contenues dans le rapport de la commission d'enquête de 1835, les droits d'importation sur le tabac rendirent en l'an V, à peine 1.500.000 ou 1.800.000 francs. (Rapport au nom de la commission chargée de procéder à une enquête sur les tabacs, par M. Vi—

Révolution. Les chiffres officiels exprimés en livres poids dans le texte des lois sont convertis en kilogrammes.

| | Tabac étranger fabriqué | Feuilles de tabac | Feuilles importées directement par navires français | |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | |
| | | fr. | fr. | |
| Loi des 1er et 4 mars-24 avril 1791. Les 100 k. | Prohibé. | 50 | 37,50 | |
| Loi des 5-7 septembre 1792. Les 100 k. . . . | 30 et 50 fr. | 25 | 20 » | |
| Loi du 22 germinal an V (11 avril 1797). Les 100 k. | Prohibé. | 50 | 37,50 | Retour au tarif de 1791. |
| Loi du 22 brumaire an VII (12 nov. 1798). Les 100 k. | Prohibé. | 60 | 40 » | |
| Loi du 6 prairial an VII (25 mai 1799). Les 100 k. | Prohibé. | 66 | 44 » | Un décime en sus. |

vien, député, 8 juin 1833.) 1.500.000 à 1.800.000 francs, c'est ce que donnait, un siècle auparavant, en 1697, la ferme des tabacs à ses débuts.

Le rapporteur Vivien constate, en outre, que la mauvaise qualité des matières mises en vente et l'exagération des prix, malgré l'abaissement de la qualité, suscitèrent des plaintes universelles. Les orateurs du conseil des Cinq-Cents signalaient dans le même ordre d'idées « les mélan« ges impurs offerts au public par la cupidité et l'igno« rance. » Ils rappelaient que la grande réputation dont jouissaient autrefois les tabacs français à l'étranger avait disparu avec la régie. (Rapport de Villers au conseil des Cinq-Cents, 21 brumaire an VI.)

## § 3. — RÉTABLISSEMENT DU MONOPOLE DES TABACS

I. Impôt à la fabrication des tabacs rétabli par le Directoire. — Projets successifs. — Imperfection et improductivité des lois adoptées. — II. Lois du Consulat. — Progrès de l'impôt sur la fabrication. — Rétablissement du monopole en 1810. — Conciliation du monopole avec la culture indigène. — Produits croissants du monopole.

### I

Le Directoire, en présence des constantes nécessités financières qui l'assiégeaient, tourna plusieurs fois les yeux vers le monopole des tabacs, mais sans oser aborder franchement la question ; chaque orateur rejetait, au contraire, loin de lui « le noir projet de rétablir le monopole « du fisc ».

Diverses propositions, toutefois, tendirent indirectement vers ce but. En l'an V, on n'osa d'abord parler que des droits

« d'imposer fortement une consommation de fantaisie ». Mais la prohibition de la culture sur le territoire français, corollaire inévitable de cette imposition, lui semble soulever à son encontre des objections insurmontables.

« Permettrez-vous qu'il existe des différences entre les « Français et les Français? Les départements Belgiques « disent avec raison que la liberté d'appliquer à leurs terres « cette espèce de culture et de ne pas supporter une injuste « prohibition n'est pas un privilège, mais un droit cons- « tant. »

En conséquence, le comité proposa de rendre absolument libre la culture du tabac dans tout le royaume, ainsi que la fabrication et le débit, et de réserver à une régie, exercée pour le compte du Trésor public, l'importation et la fabrication des tabacs étrangers. (Rapport de Rœderer, 13 septembre 1790.)

Cette combinaison laissait au Trésor pour seul revenu les bénéfices très éventuels d'une régie, restreinte au monopole des tabacs étrangers et placée en concurrence avec la production et la fabrication libres des tabacs indigènes. Ce premier projet du comité de l'assemblée constituante ne brillait donc pas par une grande ingéniosité, non plus que par un souci très vif des intérêts du Trésor. La discussion en fut ajournée. (Séance du 13 septembre 1790.)

Déjà, à deux reprises, l'assemblée avait de même ajourné le débat sur ce sujet. Dans un mémoire du 6 mars 1790 Necker exposait très sagement : « Vous ne hasarderez pas, « sûrement, sans les réflexions les plus mûres, les revenus « importants que procure la ferme des tabacs, revenus « susceptibles encore d'augmentation par la seule perfec- « tion de la régie. » (Mémoire du premier ministre des finances sur les moyens de combler le déficit.)

Quelques jours après, le premier ministre des finances

avait adressé à l'assemblée un nouveau travail relatif à la diminution survenue dans le rendement des tabacs. Ce travail, renvoyé au comité des finances, provoqua de sa part un projet de décret destiné à maintenir provisoirement, comme par le passé, la vente exclusive des tabacs dans les mains de l'État. « Cette branche, disait le rapporteur du comité, est la moins onéreuse et la plus sûre de « toutes, puisque cette contribution est volontaire, libre, « journalière, au comptant. » (23 avril 1790.)

Du Pont de Nemours, avec son bon sens habituel, fit en présence des nécessités financières le sacrifice de ses opinions physiocratiques : « Personne ne me soupçonnera, « dit-il, de ne pas penser qu'un privilège exclusif est une « chose odieuse; personne ne me soupçonnera d'être le « partisan des contributions indirectes. Mais, d'après des « calculs rigoureux, sur neuf citoyens un seul consomme « du tabac. On tromperait l'assemblée en lui faisant « croire qu'il est de l'intérêt du peuple que cette imposition soit abolie ; les flatteurs du peuple sont plus dangereux et aussi méprisables que les flatteurs des rois. « On objecte l'intérêt de quelques provinces qui ont le « privilège de la culture; mais il n'y a plus de privilèges, « il n'y a plus de provinces. »

En un mot, Du Pont concluait au maintien du monopole des tabacs et à la généralisation de la suppression de la culture. Pour la troisième fois, il renonçait courageusement à ses principes, afin de sauver l'équilibre du budget. (Discours du 23 avril 1790.)

L'assemblée constituante renvoya le projet de Du Pont aux comités des finances et du commerce réunis. Les conclusions des comités lui furent d'abord favorables, ainsi que Rœderer l'exposait à la tribune, le 12 juin 1790, en demandant un sursis pour entendre les députés des pro-

D'autres membres, sans partager cette préférence pour le monopole, n'en repoussèrent pas moins comme inquisitoriale et tyrannique toute tentative d'impôt sur la fabrication, et admirent, à la rigueur seulement, la possibilité d'une patente spéciale. Bref, le conseil des Anciens rejeta le projet, le 2 floréal an VI.

Cependant il devenait nécessaire d'aboutir, pour remplir le vœu théorique de la loi du 9 vendémiaire an VI. Le conseil des Cinq-Cents reprit la question, et son nouveau rapporteur, Bailleul, reproduisant à peu près la proposition de Tallien, s'attacha à la dégager des dispositions subsidiaires qui venaient spécialement de provoquer des objections. Grâce à ces corrections, le projet d'impôt sur la fabrication intérieure parvint à passer, sain et sauf, devant les deux conseils successivement, et devint la loi du 22 brumaire an VII.

Cette longue série de discussions, prolongées depuis plusieurs années devant les assemblées du Directoire, amena donc enfin, non pas encore le rétablissement du monopole, — il ne devait revivre que dix ans plus tard, — mais la création d'un droit de fabrication sur les tabacs fabriqués en France, lequel ajouté aux droits d'importation tendait au moins à augmenter, dans une certaine mesure, les revenus du Trésor.

La perception de ce droit de fabrication fut très imparfaitement organisée à ses débuts par la loi du 22 brumaire an VII (12 novembre 1798) (1). Les administrations muni-

1. Loi du 12 novembre 1798 portant établissement d'une taxe sur le tabac :

Art. 5. La culture, le commerce et la fabrication du tabac sont libres.

Art. 6. Les administrations municipales estimeront la quantité de tabac que fabrique par an chaque fabricant. Elles détermineront leur estimation, d'après les différents renseignements qu'elles pourront avoir selon

« sies à leurs concitoyens? Non, Messieurs ; au lieu de « diminuer l'impôt sur le tabac, il serait à désirer qu'on « pût l'augmenter, et, si je ne craignais d'exciter la contre- « bande par l'appât du gain, je ne balancerais pas à vous « proposer le doublement du tarif. » (Opinion de l'abbé Maury, 15 novembre 1790.)

L'assemblée très ébranlée par ces arguments, malgré la voix de quelques orateurs partisans du projet de Rœderer, vota l'ajournement de la discussion, jusqu'à ce que le comité eût trouvé le moyen de porter le produit général des impositions au niveau des dépenses nécessaires. Barnave fut l'instigateur de cette solution dilatoire.

Ainsi, pour la troisième fois, l'assemblée renvoyait à son comité des finances l'étude nouvelle de la question. (Séance du 16 novembre 1790.)

Lorsque la discussion fut reprise en 1791, les opinions ne parurent pas moins divisées. Rœderer, au nom du comité des finances, maintint à peu près intactes ses précédentes propositions : liberté de la culture, de la fabrication et de la vente à l'intérieur, moyennant le payement de taxes au profit du Trésor ; droits considérables sur le tabac en feuilles venant de l'étranger et prohibition du tabac fabriqué ; établissement d'une régie nationale conservant le monopole de l'importation des tabacs étrangers. Il insistait plus que jamais sur le droit « inaliénable qu'a « chaque propriétaire de cultiver ses terres comme il « l'entend, » en vertu de la Déclaration des droits de l'homme.

Cependant Mirabeau intervint : à ses yeux le projet du comité manque de logique. Du moment qu'on établit une taxe sur la fabrication du tabac, la liberté de la culture ne saurait coexister, et, si la culture doit continuer à être prohibée, autant vaut maintenir le monopole dont les

avantages sont incontestables. « L'effet inévitable de cette « liberté, dit-il, sera que chacun pourra, soit qu'il le cultive, « soit qu'il l'achète, avoir chez soi du tabac en feuilles. Or, « je voudrais que l'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fa- « bricants et les détaillants privilégiés à se soumettre à « une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder? « Vingt manufactures de 200 ouvriers suffiront pour pré- « parer tout le tabac nécessaire au royaume : ces manu- « factures pourront-elles surveiller toutes les fabrications « clandestines? Fera-t-on des visites chez le cultivateur « et chez le marchand? Mais à peine pouvait-on empêcher « une partie de la fraude, lorsque le tabac était prohibé, « lorsqu'il ne s'agissait que de garder les frontières en un « seul point! Comment donc pourra-t-on s'y opposer, « quand toutes les parties du royaume, toutes les villes, « tous les champs, toutes les maisons seront autant de « frontières, quand, au lieu de n'avoir à repousser « qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple « tout entier, et le peuple cultivateur, à surveiller? » En terminant, Mirabeau ajoutait : « Quel impôt plus doux pou- « vez-vous préférer? Cet impôt est libre, il ne porte que « sur une très petite classe de citoyens qui consentent à « s'y soumettre. Il ne tient pas à une denrée de première « nécessité. L'enfance en est exceptée : très peu de femmes « y sont soumises. Cherchez donc d'autres impositions qui « soient aussi douces, aussi équitables!... Mais, dit-on, si « cet impôt pouvait être supprimé sans remplacement? « Vous ne voyez donc pas que nous avons besoin de ce rem- « placement!... » (Discours de Mirabeau l'aîné. Séance du 29 janvier 1791.)

Mirabeau touchait ici du doigt le point délicat et essentiel du débat : pour combler le vide causé par la suppression de l'impôt sur le tabac, il fallait un remplacement.

En 1806, le tarif est porté de 0,40 à 0,80 par kilogramme et basé sur le poids des feuilles employées à la fabrication, plus 0,20 par kilogramme sur la vente des produits fabriqués. En outre, tous les tabacs doivent être revêtus des marques et vignettes de la Régie. (Loi du 24 avril 1806.)

Il est curieux de voir l'analogie de cette organisation avec celle des petits impôts créés après les événements de 1870-1871, sur la bougie, la chicorée, le papier, le savon, etc. De part et d'autre, les fabricants déclarent eux-mêmes leurs opérations et les inscrivent, de leur propre main, sur un registre constamment vérifiable, servant d'élément de perception. Les employés visitent les fabriques à des intervalles périodiques, et les produits terminés (bougie et chicorée) ne peuvent être vendus que sous la garantie d'une vignette officielle.

Ces excellentes mesures émanaient, en 1806, d'une administration déjà fortement constituée ; elles amenèrent une augmentation considérable dans les produits de l'impôt sur le tabac.

Nous avons vu qu'après la destruction du monopole, en 1791, le Trésor ne retirait plus que 1.500.000 à 1.800.000 livrés de la source de revenus qui rendait précédemment plus de 30 millions, et qu'à la suite de la loi de l'an VII, la taxe créée par le Directoire sur la fabrication intérieure donna d'abord 2 millions, puis 1.300.000 francs et 1.100.000 francs, par suite d'une décadence annuelle. Une fois la loi du 29 floréal an X rendue par le Consulat, les recettes suivent

claration des quantités de tabacs en feuilles, soit indigènes, soit exotiques, qui seront destinées pour sa fabrique.

Art. 36. — Il sera également tenu d'avoir un registre coté et paraphé par le juge de paix, tant des tabacs en feuilles, indigènes ou exotiques, qu'il aura fait entrer dans sa fabrique, que des tabacs fabriqués qu'il en aura fait sortir.

Art. 37. — Les employés de la régie des droits réunis pourront en prendre communication toutes les fois qu'ils le jugeront convenable.

une marche toute différente. Les comptes généraux annuels des finances fournissent à cet égard les données officielles suivantes :

| | | |
|---|---|---|
| An X. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement . . . . . . . . . . | 1.127.137 fr |
| An XI. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement . . . . . . . . . . | 1.937.792 |
| An XII. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement. . . . . . . . . . | 3.740.713 |
| An XIII. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis. . . . . . | 8.362.903 |
| An XIV et 1806 (exercice de quinze mois). | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . | 14.396.000 |
| 1807. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 13.353.495 |
| 1808. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 14.663.869 |
| 1809. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 18.177.42 |
| 1810. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 21.126.7 |

En même temps, la douane percevait à l'importation :

| | | |
|---|---|---|
| En l'an XIV et 1806 (quinze mois) . . . . | | 9.862.000 fr. |
| En 1807 | — | 8.225.000 » |
| En 1808 | — | 4.701.000 » |
| En 1809 | — | 2.312.294 » |
| En 1810 | — | 4.327.883 » |

Ces deux chiffres, douanes et droits réunis additionnés, fournissent les totaux suivants de perception sur les tabacs antérieurement au rétablissement du monopole.

| | | |
|---|---|---|
| An XIV et 1806 (quinze mois dix jours). . | | 24.258.000 fr. |
| 1807 | — | 21.579.000 » |
| 1808 | — | 19.365.000 » |
| 1809 | — | 20.489.000 » |
| 1810 | — | 25.454.000 » |

L'Empire recouvrait, en plus, les produits du monopole des tabacs existant déjà dans les départements au delà des Alpes. (Comptes généraux annuels des finances. (1).

L'année 1810, qui produisit 21 millions de droits intérieurs, fut la dernière de la liberté et de l'impôt. Le gouvernement impérial ordonna à la fin de 1810, dit Gaudin dans ses Mémoires, « le rétablissement du privilège exclu- « sif de la fabrication et de la vente du tabac, qui avait été « constamment dans les mains du gouvernement jusqu'à « la Révolution. » (*Notice sur les finances.*)

Ainsi, après vingt années d'interruption, tous les autres systèmes ayant été essayés, on reconnut enfin, en 1810, la nécessité de réparer l'erreur de l'assemblée constituante, et de revenir aux procédés de l'ancien régime.

1. Nous donnons ici le détail de ces chiffres parce qu'ils ne se trouvent relevés dans aucun autre ouvrage.

Une commission spéciale, chargée d'abord par l'empereur d'étudier la question, puis le conseil d'État, émirent un avis favorable au rétablissement du monopole et déterminèrent, en même temps, les moyens de concilier son application avec le maintien et le développement de la culture indigène.

L'assemblée constituante, on s'en souvient, s'était obstinée à considérer le privilège exclusif de l'État comme incompatible avec la culture du tabac à l'intérieur. Il semblait que le mot monopole emportât nécessairement avec lui le corollaire de la prohibition absolue de la culture indigène. C'était un héritage des fausses idées que la ferme avait propagées. Avec plus de perspicacité, l'assemblée constituante aurait découvert le moyen d'introduire la culture en France, sans proclamer la liberté absolue de la fabrication et de la vente.

C'est ce que fit la commission de 1810. Ce moyen consistait, purement et simplement, à faire acheter par le monopole tous les produits de la culture indigène. La Régie dut faire entrer 14/15[es] de feuilles indigènes dans ses fabrications. L'économie du décret du 29 décembre 1810 (1), qui sortit des délibérations de cette commission et fonda le système actuel du monopole des tabacs, se résume ainsi :

Le ministre des finances détermine, chaque année, le nombre d'hectares dont l'ensemencement en tabac lui semble nécessaire ; les cultivateurs autorisés travaillent et récoltent, sous la surveillance des employés, et livrent la totalité de leurs produits à la Régie en présence d'une

1. C'est par un simple décret, et non par une loi, que Napoléon rétablit le monopole le 29 décembre 1810. Peu de matières cependant nécessitaient plus impérieusement que celle-ci l'intervention de la représentation du pays.

commission d'expertise et à des prix déterminés d'avance par catégories de qualités. (Décret du 29 décembre 1810.)

Ainsi se trouvait réalisée l'association entre le monopole et la culture indigène. Cette réforme, que ni l'ancien régime, ni la Révolution n'avaient comprise, fut longue à pénétrer dans les esprits, comme toutes celles qui avaient été manquées en 1789. Pendant toute la première moitié de ce siècle, au moins, les attaques que les assemblées législatives entendirent périodiquement s'élever contre le monopole des tabacs se référaient toujours à la question de la culture.

En 1819, lors de la proposition de renouvellement du privilège de l'État, la commission nommée par la Chambre se prononça ouvertement pour le retour au régime de la liberté. En 1829, le rapporteur de la commission législative exposa, de même, qu'il lui semblait, à tous les points de vue, préférable de revenir à l'ancien système d'impôt à la fabrication : l'égalité des droits consacrés par la Charte se trouvait, selon lui, violée, parce que toutes les parties du territoire français ne pouvaient librement cultiver le tabac. Il est vrai qu'alors 8 départements seulement possédaient cette faculté qui demeurait encore prohibée dans 78. La commission estimait qu'il valait mieux renoncer au monopole que de consacrer une telle atteinte au principe déclarant les propriétés inviolables. (Rapport de M. de Cambon au nom de la commission de la Chambre des députés, 9 mars 1829.) Rœderer n'émettait pas d'autres arguments à l'assemblée constituante. Mais les Chambres de la Restauration ne suivirent pas leurs commissions dans cette voie de destruction, et, ni en 1819, ni en 1829, le monopole ne fut déraciné comme il l'avait été en 1791. Cependant, il

n'obtint son renouvellement qu'avec peine et pour une courte durée.

En 1835, la culture demeurait toujours interdite dans 78 départements. La loi du 18 février 1835 n'accorda la prolongation du monopole que sous la condition d'une enquête législative, enquête dont le rapport, rédigé par M. Vivien, a été cité dans le cours de cet historique.

En 1840, le ministre des finances justifiait encore son nouveau projet de renouvellement du monopole en s'appuyant sur l'impossibilité de trouver un autre système : « Les restrictions consacrées par le privilège, dit-il, ont été « l'objet d'attaques nombreuses et d'autant plus vives que « la qualification de monopole, donnée au régime suivi, « aurait suffi pour autoriser à douter qu'il pût se concilier « avec l'intérêt public. » (Exposé du ministre des finances, 8 février 1840.)

Mais déjà se manifeste un résultat destiné à faire taire les critiques, ou du moins à les tenir en respect ; l'augmentation constante des produits rattache d'une manière indissoluble le monopole au budget. Le tabac, en 1816, donnait un revenu net de 33 millions ; en 1823, il donne 41.500.000 francs ; en 1828, 46.300.000 francs ; en 1834, 50.800.000 francs ; enfin, en 1839, 64.500.000 francs. D'ailleurs la commission d'enquête de 1835 s'est prononcée en faveur du maintien du privilège exclusif de l'État.

Le monopole des tabacs s'affermit donc par sa propre force, et peu à peu devient inexpugnable.

En outre, une satisfaction plus large est donnée, chaque jour, aux territoires qui réclament le privilège de la culture, et, de ce côté, les plus dangereuses critiques s'affaiblissent.

« Nous sommes loin », disait le rapporteur d'un des der-

niers projets de renouvellement, « du temps où le mono-« pole était accusé d'entraver l'industrie agricole, de nuire « à ses développements, de gêner l'agriculture et le com-« merce, de porter par conséquent atteinte au principe « sacré de la propriété ou de blesser, avec la Charte, les « principes mêmes du pacte social ». (Rapport par M. de Lamberterie au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi ayant pour objet de proroger le monopole des tabacs jusqu'au 1er janvier 1883. Assemblée nationale, 2 décembre 1872.)

La dernière enquête parlementaire sur le monopole des tabacs, en 1875, a constaté que, malgré la perte de l'Alsace-Lorraine, 21 départements possédaient maintenant l'autorisation de cultiver le tabac; que 310.000 planteurs s'adonnaient à ce genre de culture, que 96.000 hectares y étaient consacrés, enfin que les quantités de tabacs demandées annuellement à la production indigène atteignaient presque 20 millions de kilogrammes.

Par-dessus toutes choses, les tabacs continuent à fournir aux budgets un revenu sans cesse croissant, qui s'élève à plus de 362 millions de francs, produit brut de 1882. Si l'assemblée constituante avait pu prévoir ce magnifique avenir du monopole, sans doute elle aurait hésité, plus encore qu'elle ne l'a fait, à détruire l'organisation établie par l'ancien régime, et elle se serait refusée à lui substituer le régime stérile de la liberté de la culture, de la fabrication et de la vente.

---

# CHAPITRE XV

## DROITS D'ENREGISTREMENT

### § 1. ANCIENS DROITS DE CONTRÔLE, INSINUATION ET CENTIÈME DENIER.

I. Perfection des anciens règlements de la ferme.— Leur analogie avec les règlements actuels. Exemples divers.— II. Organisation intérieure des services : conformité avec l'organisation actuelle.

#### I

Après avoir passé en revue les principaux impôts indirects supprimés par l'assemblée constituante (impôt sur le sel, droits d'entrée, droits sur les boissons, monopole des tabacs), nous abordons la catégorie moins nombreuse des impôts indirects que l'assemblée constituante a respectés, et dont l'existence s'est poursuivie sans interruption, jusqu'à nos jours, depuis leur création : droits d'enregistrement, de timbre et de douanes.

L'enregistrement avait acquis autrefois dans les mains de la ferme générale un degré de maturité, dont la preuve étonnera, sans doute, ceux qui considèrent encore la loi de 1790 comme la première origine de cet impôt.

Les droits d'enregistrement se nommaient, avant la Révolution, droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier. Ces dénominations, bien qu'archaïques, représen-

ent exactement les différentes divisions de l'impôt moderne.

L'*Encyclopédie méthodique* définit le *contrôle* « une formalité qui consiste dans l'enregistrement qui est fait des « actes et contrats, par extrait, sur un registre public, et « dans la relation ou certificat qui en est apposé sur l'acte ». On pourrait appliquer, sans presque y changer un mot, cette définition à l'enregistrement actuel. Le contrôle se divisait, en outre, en contrôle des actes des notaires, des huissiers et des actes sous seing privé, de la même manière qu'aujourd'hui.

L'*insinuation* était le « nom d'une formalité qui se donne « aux actes dont le public est intéressé à connaître les dis- « positions. Elle consiste dans l'enregistrement qui en est « fait, soit en entier, soit par extrait, sur un registre tenu « par un officier assermenté, lequel doit en donner com- « munication à tous ceux qui le requièrent. » (*Encyclopédie méthodique*.) Parmi les actes soumis à l'insinuation figuraient spécialement les donations entre vifs. Aujourd'hui la *transcription* remplace l'insinuation : seulement elle n'est plus limitée aux donations entre vifs, et s'étend à toutes les mutations de biens immobiliers.

Enfin, *le centième denier* était perçu sur les mutations de biens immeubles entre vifs ou par décès. Cet impôt existe encore, mais son tarif dépasse notablement l'ancien : au lieu de un centième, ou 1 0/0, il s'élève jusqu'à près de 7 0/0 pour les ventes d'immeubles. En outre, il s'étend aux objets mobiliers.

Le contrôle, l'insinuation et le centième denier comprenaient, comme on le voit, dans leurs cadres, sauf quelques différences, l'ensemble des matières résumées depuis sous le nom d'impôt de l'enregistrement.

« Les droits d'enregistrement tels qu'ils existent aujour-

« d'hui, dit le Répertoire de Dalloz, embrassent les trois « branches principales entre lesquelles l'impôt se partageait « autrefois, et qui étaient connues sous le nom de contrôle, « insinuation et centième denier. » (*Répertoire de législation et de jurisprudence.*)

L'importance acquise par ces droits sous l'ancien régime se révèle d'abord par le nombre des ouvrages affectés au recueil des minutieuses et savantes prescriptions des règlements de la ferme. Voici les titres des principaux traités qui ont approfondi le sujet avant la Révolution :

Dictionnaire raisonné des domaines et droits domaniaux, (1) en 4 volumes in-4°, par Bosquet ;

Recueil d'édits et règlements concernant l'administration du contrôle des actes, en 6 volumes in-4° ;

Recueil d'édits et règlements concernant le contrôle des exploits, in-12 ;

Recueil d'édits et règlements concernant les domaines, en 10 vol. in-4° ;

Commentaires sur le tarif du contrôle des actes et l'insinuation, par de Contramont. Un autre commentaire sur le tarif du contrôle des actes, par Basin. Un traité des domaines, par Berthelot. Instructions sur diverses questions relatives au droit de contrôle, d'insinuation et de centième denier, par Dupin, etc. ;

Sans compter d'autres manuels, et sans parler des dictionnaires de jurisprudence et de l'*Encyclopédie méthodique* (2). La bibliothèque d'un commis des fermes attaché au service des domaines égalait donc à peu près en importance celle d'un employé actuel de l'enregistrement.

1. On donnait le nom générique de domaines ou droits domaniaux aux taxes de contrôle, insinuation et centième denier.

2. « La seule partie des domaines compose un recueil de 60 volumes « in-4°. » (Le Trosne, *De l'administration provinciale*, 1788.)

« L'intelligence des règlements, dit un ouvrage du temps, « est restée, pour ainsi dire, concentrée dans les bureaux du « contrôle et a acquis aux employés un ascendant qui leur « assure toujours l'avantage sur les redevables. On paye « aveuglément sur la parole de ces initiés, qui, livrés, dès la « première adolescence, à l'étude des lois fiscales dont ils « font ensuite leur occupation unique et habituelle, et « exercés par un long apprentissage à leur application, par« viennent aisément, sinon à convaincre les contribuables, « du moins à les mettre hors d'état de répondre à leurs « objections. » (*Instruction sur diverses questions relatives aux droits...*, par Dupin, avocat du Parlement et secrétaire de l'intendance du Languedoc, 1787.)

On se croirait introduit dans le bureau d'un receveur d'enregistrement moderne, d'où les profanes sortent presque toujours ahuris et mécontents. Il faut encore aujourd'hui vingt ans d'exercice pour faire « un bon contrôleur », comme disait la ferme autrefois. La perfection des règlements le veut ainsi. Une loi simple ne pourrait être qu'une loi primitive : elle ne s'adapterait ni aux usages multiples de la vie civile, ni à ceux plus compliqués encore du commerce. Surtout, elle demeurerait incapable de lutter contre les tentatives variées et mobiles de la dissimulation et de la fraude.

Le texte primitif de la législation de l'ancien régime s'était de plus enrichi successivement de circulaires interprétatives de l'administration (1), d'avis du conseil d'État du roi, d'arrêts des tribunaux confirmant ou repoussant les prétentions de la Régie, de tout ce bagage enfin qui, s'il ne procure

1. « Depuis près de soixante ans, dit Le Trosne, des milliers de travail« leurs ont employé tous leurs soins et leur application à interpréter, à « étendre, à contourner de mille manières le tarif de 1722. » (*De l'administration provinciale.*)

pas la clarté au contribuable, assure du moins la précision du travail des employés, et donne la certitude qu'aucune solution n'est abandonnée à leur caprice.

La ferme veille sans cesse à la conservation, à la boni-« fication des droits, à leur extension. On tient des regis-« tres exacts de tous les actes qui se contrôlent; une mul-« titude d'agents les vérifient successivement; l'omission la « plus légère est immanquablement relevée, et l'usage est « de forcer en recette les contrôleurs que l'on trouve ou « que l'on croit trouver en défaut ». (Dupin, *Instruction sur diverses questions*, etc.)

C'est encore là le caractère de l'organisation actuelle. « L'administration de l'enregistrement, dit un savant qui « a compulsé patiemment les archives locales des bureaux « des fermes, se trouvait constituée, sous l'ancien régime, « d'une manière presque identique à celle suivant laquelle « elle est organisée aujourd'hui. L'intérêt bien entendu « des fermiers était de ne confier la gestion de leurs affai-« res qu'à des employés assez intelligents et assez expéri-« mentés pour éviter, avec un soin égal, non seulement les « perceptions insuffisantes, mais aussi les perceptions exa-« gérées, qui pouvaient amener des procès onéreux à la « compagnie. » (D'Arbois de Jubainville, *Inventaire sommaire des archives départementales, Aube.*)

Pour donner une idée de l'état d'avancement des anciens règlements en matière d'enregistrement, sans entrer dans de longs et ardus développements, il suffit de raconter, à titre d'exemple, les incidents du procès suivant engagé par la ferme des droits de contrôle :

Les religieuses de Notre-Dame de Tournon ayant eu des difficultés avec Léon Nadal, maître-maçon, qui venait de construire une annexe à leur monastère, lui firent signifier

par exploit du 25 juin 1777 qu'il eût à désigner un expert pour procéder, avec celui desdites dames, à la vérification des ouvrages exécutés *en suite de leurs conventions verbales*.

Dans ce court exposé réside tout le corps de l'instance qui va s'ouvrir. L'exploit signifié à la requête des religieuses de Notre-Dame fut apporté au bureau du contrôle de Tournon pour être enregistré, les actes extrajudiciaires se trouvant alors, comme aujourd'hui, soumis à cette formalité. Le droit inscrit au tarif de 1722 s'élevait 8 sols à 6 deniers par exploit, plus 10 0/0, soit un total de 12 sols 9 deniers. La loi du 19 décembre 1790 maintint le tarif à 15 sous, et celle du 22 frimaire an VII le porta à 1 franc.

Ce fut régulièrement, dans le délai de quatre jours de sa date, — délai conservé par les lois subséquentes, — que l'exploit arriva dans les mains du receveur de Tournon. Pourquoi, cependant, celui-ci jugea-t-il nécessaire de dresser procès-verbal contre les religieuses de Notre-Dame? Les personnes exercées dans l'art de l'enregistrement moderne le découvrent sans peine en relisant le texte de l'exposé cité plus haut. L'exploit portait ces mots : « *en suite de leurs conventions verbales* ». Or, d'après les dispositions du tarif de 1722, confirmées par l'arrêt du conseil du 30 janvier 1731, l'insertion d'obligations, quittances, cessions et conventions quelconques dans le corps des exploits, donnait ouverture aux droits de contrôle afférents à ces sortes d'actes ; et l'omission de leur mention entraînait une amende de 300 livres, tant contre les parties que contre les huissiers : mesure très juste et très habile, que les lois postérieures de 1790 et de l'an VII (1) n'ont pas manqué de

1. Loi du 22 frimaire an VII, article 11 : « Lorsque dans un acte quelconque, soit judiciaire, soit extrajudiciaire, il y a plusieurs dispositions indépendantes ou ne dérivant pas nécessairement les unes des autres, il est

reproduire. Dans le cas actuel, en effet, l'exploit signifié à Nadal s'était vu forcé de révéler l'existence du marché des travaux à exécuter. Les marchés supportaient alors un droit proportionnel, analogue au droit aujourd'hui en vigueur, fixé à 1/2 ou 1 0/0 des sommes exprimées, suivant une échelle décroissante. La loi de l'an VII unifia ce tarif à 1 0/0 (1).

Mais l'affaire se compliquait de ce fait que les dames de Tournon prétendaient que le marché était verbal, et que les termes de l'exploit « en suite de leurs conventions « verbales » exprimaient la situation véritable.

Sous l'ancien régime, comme aujourd'hui, les conventions verbales demeuraient exemptes des droits d'enregistrement, du moment qu'elles n'impliquaient pas transmission de propriété ou de jouissance de biens immeubles. Dans ce dernier cas seulement, elles devaient le droit d'insinuation et de centième denier, de même qu'elles doivent actuellement les droits de mutation. Or, il ne s'agissait pas d'un acte translatif de propriété, mais seulement d'un marché, que l'exploit affirmait avoir été passé *verbalement* entre Nadal et les religieuses. Rigoureusement donc, le receveur d'enregistrement paraissait mal fondé à réclamer un droit proportionnel, si le marché était vraiment verbal.

C'est ici que se révèle le génie fiscal de l'administration des droits domaniaux, continué d'âge en âge par celle de l'enregistrement. Le receveur de la ferme à Tournon, digne de figurer dans les cadres actuels, soutint « qu'il

dû pour chacune d'elles, et, suivant son espèce, un droit particulier. » Les articles 41 et 44 de la même loi interdisent, en outre, sous peine d'amende, la relation d'actes non enregistrés dans les actes publics, civils, judiciaires ou extrajudiciaires.

1. « Droit proportionnel. § III. Un franc pour 100 francs : les adjudi- « cations au rabais et marchés, pour constructions, réparations et entretien, etc. » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 69.)

« n'était pas possible de se persuader que les religieuses « eussent traité par convention verbale des ouvrages à « faire à leur église et à leur monastère, si l'on considé- « rait : 1° que les ouvrages étaient si considérables qu'elles « avaient dû faire dresser un devis ; 2° qu'elles avaient « chargé un sieur Périolat, inspecteur des travaux publics, « de les diriger ; 3° qu'il était essentiel que les conventions « avec Nadal fussent par écrit pour pouvoir établir, le cas « échéant, que Nadal ne s'y était pas conformé, soit dans la « forme de la construction, soit dans la qualité des maté- « riaux, soit dans le prix, etc. Comment les experts au- « raient-ils pu donner leurs avis, s'ils n'avaient eu sous les « yeux l'acte contenant ces conventions? »

La dialectique de la ferme, comme on le voit, serrait de près le contribuable. D'ailleurs une décision récente du Conseil du roi dans un cas semblable (1er juillet 1775) encourageait ses prétentions (il s'agissait d'un acte de société indiqué comme verbal, et que la seule analyse du détail de ses stipulations prouvait avoir été rédigé par écrit). Le receveur de Tournon réclamait, en conséquence, dans ses conclusions, la représentation de l'acte sous seing privé passé entre Nadal et les religieuses, et une amende de 300 livres contre ces dernières. Subsidiairement, il demandait à faire par témoins la preuve de l'existence du marché par écrit.

Disons, tout de suite, que les religieuses s'obstinèrent à jurer qu'aucun acte écrit n'avait été passé avec leur entrepreneur, et qu'on admit leur affirmation.

Les prétentions de la ferme, pour avoir été repoussées, ne manquaient pas cependant de s'appuyer sur des motifs sérieux, et la jurisprudence moderne fournirait facilement l'exemple d'instances introduites, avec succès, dans des conditions à peu près aussi douteuses.

Ainsi, le 7 août 1842, le sieur Vincent produit une quittance délivrée au sieur Michaux, pour une somme de 14.326 francs à valoir sur le prix de la construction d'une maison. Au vu de l'acte le receveur moderne estime, comme jadis celui de Tournon, qu'il doit exister un marché pour la construction de cette maison; et, en 1842, aussi bien qu'en 1771, le droit de marché est réclamé. Cette fois le tribunal civil de la Seine donna raison à l'administration : « L'acte « du 7 août, dit-il, constate l'existence d'un marché, puis- « que les sommes payées l'ont été sur la construction « d'une maison, laquelle construction aurait fait l'objet de « conventions verbales, etc. » (Jugement du 18 décembre 1844.)

Le Répertoire de l'enregistrement de Garnier explique très clairement la nécessité de cette jurisprudence. « Les « officiers publics, dit-il, espèrent souvent échapper aux « prescriptions de la loi en énonçant comme verbaux les « titres en vertu desquels ils agissent. Mais une jurispru- « dence répressive s'est formée à ce sujet; et toutes les « fois qu'il résulte soit des indications données, soit de « la nature même du titre que la convention énoncée « comme verbale doit être nécessairement écrite, il y a « contravention, et l'officier public est passible d'amende. » (*Répertoire général et raisonné de l'enregistrement*, par Garnier.) (1).

La jurisprudence fiscale de l'ancien régime connaissait, comme on le voit, et pratiquait, avec une remarquable perfection, les subtilités de la jurisprudence moderne.

1. On a vu des notaires, après avoir certifié l'existence d'une convention verbale, dire, quelques lignes plus bas, qu'ils en ont donné lecture aux parties. D'autres qualifient de verbale une police d'assurances maritimes, oubliant que l'article 338 du code de commerce prescrit, sous peine de nullité, la rédaction de ces contrats par écrit, etc.

## § 2. ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — LOI DU 19 DÉCEMBRE 1790.

. Imperfections de la loi de 1790. — Elle dissimule ses liens avec le passé. — Maintien de l'ancienne insinuation. — Reproduction de la classification maladroite attribuée aux testaments, contrats de mariage, etc. — Suppression de l'expertise. — Transmissions à titre gratuit. — Mutations verbales, etc. — Imprévoyance de ces dispositions. — II. Prescriptions de l'ancien régime maintenues telles quelles en 1790. — Perfectionnements apportés à ces prescriptions. — III. Résumé de la loi de 1790. — Opinions des auteurs à son sujet. — Loi de l'an VII. — Régime actuel.

### I

Nous rechercherons maintenant comment l'assemblée onstituante utilisa ces précédents de l'ancien régime.

La loi du 19 décembre 1790, relative aux droits d'enregisrement, fit l'objet d'un rapport attribué à Talleyrand, ien que signé collectivement par les six membres du omité (1).

Ce rapport mieux rédigé que la plupart des autres douments législatifs de l'époque n'en conservait pas ioins avec eux cette analogie constante, consistant à ne ımais parler du passé, à laisser dans l'ombre tous les préédents, à s'efforcer de paraître créer un système absoluıent nouveau, sortant de toutes pièces du cerveau de ses uteurs. Si jamais, au contraire, une loi procéda du passé, e fut celle du 19 décembre 1790. Son rapporteur, placé dans n autre milieu, n'eût pas manqué de le reconnaître. Mais, n vertu d'un mot d'ordre universellement observé, il se

1. La Rochefoucauld, Dauchy, l'évêque d'Autun, Defermont, Rœderer llarde. (Rapport du 22 novembre 1790.)

tut, et ne laissa soupçonner que dans quelques phrases incidentes l'existence d'une organisation antérieure.

Cette mesquine tactique se propagea jusque dans l'administration chargée d'appliquer l'impôt. Les circulaires des régisseurs, en 1790 et 1791, restent aussi muettes que le rapport du comité sur les institutions de l'ancien régime. Ce silence est d'autant plus inconcevable que les circulaires dont il s'agit s'adressaient aux commis et receveurs des fermes, transformés en agents de l'enregistrement, et que rien n'eût été plus simple ni plus clair que de leur signaler les analogies et les différences existant entre le régime nouveau et celui qu'ils étaient habitués à pratiquer jusqu'alors.

Tout au contraire, à la lecture de ces instructions, on dirait qu'il s'agit d'implanter l'enregistrement dans un pays vierge. « Le roi, Monsieur, vient de nous nommer « commissaires administrateurs pour l'établissement et « la perception des droits d'enregistrement, discutés par « l'assemblée nationale le 5 de ce mois. Nous nous hâtons « de vous en prévenir et de vous faire part de nos disposi- « tions afin que cet établissement ait lieu au terme indiqué, « c'est-à-dire le 1er février prochain. » (Circulaire du 29 décembre 1790.)

Pas un mot n'est prononcé au sujet du rattachement des anciens droits aux nouveaux. Plus tard seulement, à l'occasion de l'emploi des registres du contrôle blancs ou commencés, de la clôture et de la reprise des écritures, il faut bien parler de la précédente administration (1). Puis, en annonçant la nomination de M. Morin au poste de direc-

1. La circulaire n° 3 du 7 janvier 1791 prescrit la continuation pure et simple des registres en usage sous l'ancien contrôle jusqu'à leur épuisement, et ne trouve à changer, dans l'un d'eux, que le mot « *scellé* », auquel elle substitue celui « *d'enregistré* ».

teur de la comptabilité de l'enregistrement, le besoin de faire l'éloge du nouveau titulaire met dans la bouche des régisseurs cette phrase : « M. Morin a exercé pendant long- « temps avec distinction une place analogue à la ferme « générale. » La ferme générale comportait donc une comptabilité bien dirigée. Pourquoi ne pas l'avoir dit, en réglementant la comptabilité actuelle?

Peu à peu, les anciens noms des sommiers montés par la ferme apparaissent aussi dans diverses circulaires : on prescrit la continuation de leur tenue : on recommande de poursuivre les recherches et les découvertes avec autant d'ardeur et de sagacité qu'autrefois, de ne pas laisser tomber en désuétude les *renvois*, comme nous le verrons, etc. Mais ce n'est qu'incidemment, et, pour ainsi dire, par contrainte, que les régisseurs formulent ces allusions à l'ancien état de choses :

Même en l'an II, lorsque les régisseurs fournissent leur premier compte rendu officiel, ils déclarent toujours « que « la régie nationale de l'enregistrement et des domaines « doit sa naissance à la Révolution. Ce fut par une loi du « 19 décembre 1790, que l'assemblée constituante abolit « une infinité de droits bursaux, connus sous le nom de « contrôle, insinuation, centième denier, etc., pour y sub- « stituer un seul droit, celui d'enregistrement. »

La loi de 1790, sans doute, changea les dénominations des droits, mais elle maintint, comme nous allons le voir, les bases des anciennes perceptions à peu près intactes dans toutes leurs parties.

Un fait d'ailleurs suffirait à le prouver explicitement ; la nouvelle loi votée le 5 décembre 1790, et promulguée le 19, devait entrer en exécution le 1er février 1791 : or, les régisseurs se bornèrent à transmettre le 14 janvier 1791 seulement, c'est-à-dire 15 jours d'avance, son texte par la

poste, sans autre explication. (Collection des circulaires de la Régie.) (1).

Il est clair que, si la loi n'eût pas été connue et commentée par une pratique séculaire, aucun agent ne se serait trouvé en mesure de l'appliquer à si court délai.

Ces dissimulations ont réussi à tromper l'opinion publique. En reléguant dans l'ombre tout le passé antérieur à 1789, elles ont fait croire que ce passé n'existait pas. N'apercevant plus rien derrière la Révolution, chacun s'est habitué à y placer son point de départ. La trace des véritables et antiques origines de la législation de l'enregistrement s'est trouvée perdue. Pour reconstituer ces origines, et refaire le travail intentionnellement omis par l'assemblée constituante, nous allons mettre en regard des principaux articles de la loi du 19 décembre 1790 les dispositions des édits précédents dont ils dérivent. La comparaison paraîtra peut-être un peu longue, mais elle n'en fournira que mieux le témoignage que nous lui demandons.

La loi du 5-19 décembre 1790 débute par énumérer toute la série des anciens droits de contrôle, de centième denier, d'insinuation, de scel, de greffe, de sceau, etc., qu'elle abolit d'un trait de plume. Une fois ce sacrifice consommé, elle entreprend de rebâtir l'ancien édifice sous d'autres dénominations.

Dès le second paragraphe de son article 1er, elle maintient le droit d'*insinuation* avec le même nom, après l'avoir supprimé quelques lignes plus haut.

« La formalité de l'insinuation sera donnée aux actes

1. « Nous vous adressons directement un exemplaire du décret et des « tarifs ; *il est essentiel d'en faire l'étude la plus attentive et la plus ré-* « *fléchie.* » (Circulaire n° 5 du 14 janvier 1791.)

« qui exigent la publicité, ainsi qu'il est dit par l'article 14
« du décret de l'assemblée nationale des 6 et 7 septembre
« 1790. (Art. 1, § 2, de la loi du 19 décembre 1790.)

Le décret susvisé de septembre 1790 substituait seulement le ressort du tribunal de district à celui des anciennes juridictions (1). A part cette modification insignifiante, l'ancienne formalité de l'insinuation subsistait dans son intégralité. En l'an VII, la loi du 22 frimaire dit encore:

« La formalité de l'insinuation des donations entre vifs
« continuera d'être donnée dans les formes et sous les
« peines portées par *les lois subsistantes.* » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 72.)

Ces lois *subsistantes*, que la loi de l'an VII n'ose pas encore nommer, ne sont autres que l'ordonnance de l'ancien régime de 1731, qu'aucune loi postérieure n'avait encore modifiée en l'an VII. Quelques mois plus tard, la loi du 21 ventôse an VII, relative aux hypothèques, ordonna la transcription de tous les actes emportant mutation de propriété immobilière. Malgré la nouvelle institution des hypothèques, l'ancienne insinuation survécut encore parallèlement : « les donations, déjà assujetties à l'insinuation et à
« l'enregistrement, furent encore assujetties à la formalité
« de la transcription ». (Toullier. *Droit civil français*, tome V.)

L'insinuation de l'ancien régime ne disparut qu'en l'an XI, en vertu de la loi du 13 floréal incorporée dans le code civil (2). Elle traversa donc intacte la Révolution. La com-

1. Décret des 6 et 7 septembre 1789. Art. 24 : Les contrats assujettis à l'insinuation, au sceau ou à la publication, seront provisoirement insinués, scellés et publiés près le tribunal de district dans l'arrondissement duquel les immeubles qu'ils auront pour objet seront situés, sans avoir égard aux anciens ressorts.

2. L'article 939 du code civil laissant encore quelques doutes à ce sujet, une lettre du Grand Juge énonça formellement que l'insinuation n'avait plus cours.

paraison entre les règlements des deux époques se trouve dès lors toute faite en ce qui la concerne.

A l'égard des droits de contrôle, l'analogie, bien que tout aussi réelle, est beaucoup moins frappante, par suite de la complication des tarifs et de la multiplicité des prescriptions.

Nous allons parcourir cette matière difficile, dans ses traits principaux seulement, en tâchant d'y apporter le plus de clarté possible.

En premier lieu s'offre à notre examen le mode de classification des actes soumis à la formalité de l'enregistrement. La division adoptée par la loi de 1790 comportait trois classes :

« La première classe, dit la loi, comprendra les actes « dont les objets ont une valeur déterminée, — la seconde « classe ceux dont les objets ne sont pas évalués, — la « troisième classe comprendra tous les actes de formalité « et de précaution, les actes préparatoires, etc. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 3.)

Les actes de la première catégorie (ventes, donations, quittances, etc., dans lesquels la valeur est déterminée) furent soumis par la loi de 1790 au droit proportionnel : c'est ce que faisaient également les anciennes lois du contrôle.

Les actes de la troisième catégorie (actes préparatoires, de formalités, d'instruction, etc., lettres de voitures, procès-verbaux, exploits, procurations, etc.), supportèrent, comme autrefois, un droit fixe.

A l'égard de la deuxième catégorie la question demeura plus complexe. Cette seconde catégorie, sous l'ancien régime et jusqu'en l'an VII, dérangea toujours l'équilibre de la législation. Elle se composait des actes ne contenant

aucun chiffre tarifable, tels que les testaments, les contrats de mariage, etc., n'offrant, par conséquent, aucune base au droit proportionnel, et que cependant le législateur, par fiscalité, ne voulait pas simplement assujettir au droit fixe. L'ancien régime appliquait à ces sortes d'actes un tarif reposant sur une donnée assez étrange, celle de la qualité des personnes. Ainsi le gentilhomme qualifié payait 50 livres pour son contrat de mariage ou son testament, le gentilhomme simple ne payait que 30 livres, l'officier de judicature, 20 livres, l'artisan, manœuvre et « autre personne du commun des villes », 3 livres ; et enfin, au minimum, le simple journalier et « autres per« sonnes du commun des campagnes », 1 livre dix sous.

L'assemblée constituante ne pouvait faire autrement que de répudier ces dénominations de caste, inconciliables avec le nouvel ordre politique. Mais, en même temps, l'occasion s'offrait naturellement à elle, si elle avait su en profiter, de détruire la classification maladroite, qui suscitait, depuis si longtemps, tant de plaintes et de réclamations. Nous verrons la loi de l'an VII ne pas hésiter, plus tard, à opérer cette suppression. Pour le moment, la loi de 1790 n'osa pas s'écarter à ce point des ornières de l'ancien régime. Elle maintint donc la seconde catégorie des actes telle que les anciens édits l'avaient organisée, et se borna à transformer sa tarification par caste, en une tarification basée sur le revenu présumé des contractants.

« Le droit d'enregistrement des actes de la deuxième « classe sera payé à raison du quinzième du revenu des « contractants ou testateurs, et leur revenu sera évalué « d'après leur cote d'habitation dans la contribution per« sonnelle, sans que le droit puisse être moindre de trente « sous. » (Loi du 19 décembre 1790, article 4.)

Introduire l'élément du revenu présumé dans les per-

ceptions, c'est-à-dire l'élément le plus discutable, et le plus désagréable aux parties, faisait peu d'honneur à l'esprit d'invention de l'assemblée constituante. Évidemment, celle-ci, tout en copiant l'ancien régime, se tirait encore plus mal que lui de la taxation des contrats de mariage et des testaments (1).

La législation ne fit sous ce rapport de véritables progrès qu'en l'an VII.

Aux trois divisions arbitrairement déterminées par l'ancien régime et acceptées telles quelles par l'assemblée constituante, la loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) substitua deux groupes déduits de la nature même et du caractère véritablement distinctif des conventions. Dans le premier prirent place tous les actes *translatifs* de propriété, usufruit ou jouissance, et dans le second se rangèrent les actes simplement *déclaratifs* de propriété, usufruit ou jouissance. Les premiers furent soumis au droit proportionnel, les seconds au droit fixe (2). Cette distinction claire

1. Pendant toute la durée de son application, ce système souleva des plaintes continuelles. Les circulaires de la Régie en sont l'écho : « Nous « avons fait, Monsieur, des représentations au ministre des contributions « publiques, relativement aux difficultés qui s'élèvent journellement entre « les receveurs de la Régie et les contribuables sur la perception des « actes de la seconde classe du tarif. » (Circulaire n° 354, 6 décembre 1792.) « Nous t'avons rappelé, Citoyen, par notre lettre circulaire du 19 bru- « maire, celle dont l'objet est de déterminer une manière plus régulière « d'assurer les droits d'enregistrement de la deuxième classe du tarif sur « les actes. Tu ne manqueras pas, etc. » (Circul. 497, 16 frimaire an II.)

2. Loi du 22 frimaire an VII, titre I, art. 2 : « Les droits d'enregistre- « ment sont fixes ou proportionnels suivant la nature des actes de muta- « tion qui y sont assujettis.

Art. 3. Le droit fixe s'applique aux actes soit civils, soit judiciaires, ou extrajudiciaires, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes ou valeurs, ni transmission de propriété, usufruit ou jouissance de biens meubles ou immeubles.

Art. 4. Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. Il est assis sur les valeurs.

et rationnelle suffit pour ramener spontanément l'ordre dans les perceptions. La quotité de la taxe établie sur les contrats de mariage,par exemple,cessa de dépendre, soit de la qualité des conjoints, soit de leur revenu présumé. La loi de l'an VII considéra judicieusement qu'un contrat de mariage,lorsqu'il ne contenait pas de déclaration d'apports, était un acte non translatif de propriété, uniquement passible,par conséquent, du droit fixe. Même en cas d'apports, le droit fixe devait continuer à prévaloir, parce que, les apports représentant la propriété antérieure des conjoints, le contrat se bornait à en constater l'existence. Le droit proportionnel ne devenait exigible que si une constitution de dot ou une donation entraînaient réellement transmission de propriété.

On voit quelle stricte logique dominait ces diverses combinaisons de la loi de l'an VII ; un principe stable remplaçait définitivement les cadres inconsistants de la loi de 1790 et de l'ancien régime. Ce principe « n'est point une « découverte », disait Crétet, rapporteur de la loi de l'an VII devant les Anciens, « mais, ne se trouvant désigné « clairement par aucune de nos lois anciennes, il laissait « flotter au gré de l'arbitraire les droits des contribua- « bles. » (Rapport fait par Crétet au conseil des Anciens. Séance du 21 frimaire an VII.)

L'assemblée constituante, dès la première partie de la loi d'enregistrement, consacrée à la classification générale des actes imposables, manifeste donc déjà sa tendance à accepter sans correction, presque sans examen, les imperfections que lui léguait l'ancien régime.

C'est ce même caractère que vont faire ressortir successivement les détails des autres parties de la tarification de 1790. Nous commencerons par les droits sur les ventes d'immeubles.

L'ancien droit fiscal prenait très peu de précautions pour garantir la sincérité des déclarations des prix de vente, en matière de mutation immobilière. Il se bornait à dire que le *prix exprimé sans fraude* dans les actes servirait de base au tarif proportionnel établi sur les acquisitions d'immeubles par contrats volontaires, adjudications, etc. « Le « prix exprimé sans fraude règle les droits de contrôle et « de centième denier des contrats de vente. » (*Dictionnaire raisonné des Domaines*, par Bosquet.)

La loi du 19 décembre 1790 disposa, dans des termes presque littéralement semblables, que les droits d'enregistrement seraient perçus « pour les ventes, cessions ou au- « tres transmissions à titre onéreux sur le prix exprimé « sans fraude. » (Article 5.) Elle n'ajouta à cet article ni disposition nouvelle destinée à assurer son exacte application, ni moyen de contrôle administratif, ni pénalité spéciale. Elle copia imprudemment les textes de l'ancien régime, sans se rendre compte que de profondes différences dans la législation civile allaient rendre très dangereuse à l'avenir une sécurité excusable autrefois.

La législation civile, en effet, avant 1789, contenait un préservatif très puissant contre les dissimulations de prix. La crainte du retrait lignager et du retrait féodal, alors en vigueur, assurait, dans une mesure suffisante, la sincérité des énonciations des contrats de vente. En vertu du retrait lignager, lorsqu'un héritage avait été vendu, les parents de l'ancien propriétaire pouvaient, dans l'an et jour, le racheter pour eux-mêmes en payant le prix stipulé et les frais raisonnables. Cette disposition tendait à conserver les biens dans les familles. A défaut du retrait lignager, le seigneur pouvait exercer à son profit le retrait féodal. « Le seigneur dudit fief le peut avoir et prendre « pour le prix qu'il est vendu, ensemble les loyaux frais. »

Cette prérogative permettait au seigneur d'écarter les nouveaux vassaux qu'il ne lui convenait pas d'avoir dans sa dépendance.

En présence de cette double menace de rescision, soit par retrait lignager, soit par retrait féodal, l'intérêt très certain des contractants était d'énoncer exactement dans leurs actes l'intégralité du prix stipulé. Ils ne pouvaient que perdre à tenter de frauder le fisc, car toute dissimulation aurait infailliblement provoqué contre eux la rupture du contrat dans les conditions les plus désavantageuses. Grâce au concours que lui prêtait la législation civile, l'ancien droit fiscal pouvait donc se fier, dans une large mesure, aux prix indiqués par les actes, et ne pas chercher ailleurs le point d'appui de ses droits de contrôle. Cependant, même avec cette sécurité, les règlements du centième denier n'avaient pas hésité à placer éventuellement l'arme de l'expertise dans les mains de la ferme.

« Le droit de centième denier se perçoit sur le pied « entier du prix ou de la valeur des immeubles, suivant « l'estimation de gré à gré qui en sera faite, si faire se « peut ; sinon, sur l'estimation par experts convenus ou « nommés d'office par le juge. » (*Dictionnaire raisonné des Domaines.*)

En 1790, le retrait lignager et le retrait féodal avaient cessé d'exister. Supprimés par les décrets des 28 mars et 23 juillet précédents, ils n'opposaient plus de barrière aux dissimulations. Dans ces conditions, copier textuellement l'ancienne formule, comme nous l'avons vu, sans paraître comprendre que son efficacité s'était évanouie, dénotait de la part de l'assemblée constituante une singulière insuffisance de réflexion.

La loi du 19 décembre 1790 ne craignit même pas de supprimer, en outre, l'expertise, sous prétexte que la ferme

en avait autrefois abusé. Par son aveuglement, elle priva ainsi l'administration de la précaution la plus essentielle qui pût lui rester pour combattre la fraude, précaution que l'ancien régime ajoutait à toutes celles dont il se trouvait armé déjà.

La seule prescription maintenue contre les omissions et les insuffisances de prix déclaré dans les actes de vente consista dans la pénalité du double droit. (Article 6 de la loi du 19 décembre 1790.) (1). Mais aucun texte ne réglait la manière de constater ces insuffisances ou omissions et par conséquent de donner une sanction à la pénalité du double droit.

L'expérience ne tarda pas à faire apparaître les conséquences de cette législation imprévoyante. En l'an VII, au moment où l'on s'apprêtait à revenir à de plus sérieuses dispositions, le rapporteur au conseil des Cinq-Cents résume ainsi le tableau du passé : « Si vous ne preniez pas « des mesures pour assurer la perception, votre confiance « dans une amélioration serait déçue, surtout à l'égard « des mutations de propriété foncière. Depuis que les re- « traits ont été abolis et que l'on n'a plus à craindre les « rescisions, il s'est introduit dans les contrats de vente « un genre de fraude infiniment nuisible au progrès des « produits. Un bien se vend 12.000 francs ; la mauvaise foi « n'en exprime que 6 ou 8, et le Trésor est ainsi privé du « droit qui lui était dû sur la portion du prix qu'on dis- « simule. *Tout le monde sait avec quelle impudence les « prix sont déguisés dans la plupart des contrats, depuis « qu'on peut le faire impunément.* Des notaires mêmes en

« 1. Art. 6. Dans le cas où une déclaration ne comprendrait pas tous « les objets sur lesquels elle doit s'étendre, ou la véritable valeur,..... il « sera payé deux fois la somme du droit sur la valeur des objets omis. » (Loi du 19 décembre 1790.)

« donnent le conseil aux contractants. » (Rapport fait au nom de la commission des finances par Duchâtel sur les droits d'enregistrement. Conseil des Cinq-Cents, 6 fructidor an VI.)

Dans un rapport postérieur Duchâtel ajoutait :

« Il faut une mesure quelconque pour réprimer le plus « intraitable des abus. Cet abus est porté aujourd'hui à un « tel point que l'on peut sans exagération *évaluer à* 8 *mil-* « *lions* par an le tort qu'il fait au Trésor public. » (Rapport supplémentaire de Duchâtel, 17 brumaire an VII.)

La loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) fut la première qui autorisa la Régie à requérir l'expertise, en cas de doute sur la sincérité des prix exprimés dans l'acte. (Article 22.) La loi du 22 frimaire an VII la compléta en donnant à l'expertise toute la puissance nécessaire pour la défense des droits de l'administration. « Si le prix énoncé « dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de « biens immeubles à titre onéreux, dit-elle, paraît inférieur « à leur valeur vénale à l'époque de l'aliénation par rapport « avec les fonds voisins de même nature, la Régie pourra « requérir une expertise. » (Loi du 22 frimaire an VII, 12 décembre 1798, article 17.)

La valeur vénale des immeubles, constatée, le cas échéant, par une expertise contradictoire, remplaça donc, pour la perception, le prix exprimé dans les actes : « *C'est la va-* « *leur des biens* qui doit déterminer les droits, et non un « prix exprimé et souvent déguisé. » (Rapport précité de Duchâtel au conseil des Cinq-Cents.) Telle est la nouvelle formule substituée par les lois de l'an VI et de l'an VII à celle que la loi de 1790 avait imprudemment copiée sur l'ancien régime. Cette réforme constitue encore aujourd'hui le principe fondamental de nos lois d'enregistrement, et personne

ne connaît plus le système bâtard de l'assemblée constituante.

Après les ventes et autres transmissions à titre onéreux, la loi du 19 décembre 1790 s'occupe des transmissions à titre gratuit. Généralement, dans ces sortes de contrats, aucun prix ne se trouve exprimé : on donne une propriété déterminée, une maison désignée, sans énoncer leur valeur. Les règlements du contrôle exigeaient des parties une déclaration estimative, et, à défaut de cette déclaration, le payement d'une somme fixe, celle de 200 livres « pour « tenir lieu du plus fort droit. » Cette somme fixe de 200 livres équivalait à la perception régulière effectuée sur un capital de 160.000 livres. Il était bizarre de voir une administration, prévoyant son impuissance, composer d'avance avec les contribuables dans le texte même de la loi et fixer à 160.000 livres la valeur maximum des immeubles sujets aux mutations. Cependant la loi de 1790 continua, sur ce point encore, à reproduire aveuglément les dispositions des règlements du contrôle : « Faute de déclaration de prix, « dit-elle, ou de l'estimation de tous les objets désignés, le « droit d'enregistrement sera perçu sur une évaluation « provisoire de 15.000 livres. » (Loi du 19 décembre 1790, Art. 5.) Le forfait fixé par l'ancien régime à 160.000 livres descendait, en 1790, à 15.000 livres. La nouvelle loi voulait, par cet abaissement, le rendre applicable à un plus grand nombre de cas. Sans doute, il ne s'agissait que d'une évaluation provisoire : les contribuables avaient pendant un an et un jour, à partir de l'enregistrement, la faculté de déclarer la vraie valeur des objets (1). Mais les déclara-

1. « Les contractants auront pendant une année, à compter du jour de « l'enregistrement, la faculté de faire leur déclaration de la vraie valeur « des objets qu'ils auront omis d'estimer; le droit sera réduit dans la pro-

tions supplémentaires tendaient, beaucoup plus souvent, à réduire le chiffre de 15.000 livres fixé d'emblée par l'administration qu'à l'augmenter. La pénalité du double droit édictée à l'égard des objets omis (Article 6) ne possédait, d'ailleurs, aucune sanction, et laissait la porte ouverte aux plus audacieuses dissimulations.

La loi de l'an VII rétablit encore cette partie de la perception, que la loi de 1790 avait empruntée tant bien que mal aux règlements de l'ancien régime. Elle rendit la déclaration des parties obligatoire d'une manière générale, sans plus déterminer aucun maximum provisoire, dont la fraude pût s'autoriser : elle organisa ensuite, comme nous l'avons dit, l'expertise, en étendant son application aussi bien aux mutations à titre onéreux qu'aux mutations à titre gratuit.

L'enregistrement des baux suivait sous l'ancien régime, des règles très imparfaites. Le tarif disait que les baux jusqu'à neuf années payeraient le droit sur le pied d'une année de loyer (Article 15 du tarif du 29 septembre 1722), et que les baux au-dessus de neuf années payeraient le double des droits précédemment stipulés, toujours à proportion du prix d'une seule année desdits baux, (Article 18 du tarif du 29 septembre 1722.) Ces combinaisons tendaient à favoriser la longue durée des baux. Elles atteignaient sans doute leur but dans les limites de chaque catégorie. Mais, dès que la nécessité des transactions obligeait de passer d'une catégorie à une autre, elles agissaient en sens inverse. Voulait-on, par exemple, prolonger jus-

« portion de cette évaluation, et l'excédent sera restitué, sans que les « contractants puissent être dispensés de faire l'estimation des objets dé- « signés, dont la valeur pourrait donner lieu à un droit qui surpasserait « la fixation provisoire ci-dessus établie. » (Loi du 19 décembre 1790. Article 5.)

qu'à 10 ou 12 ans un bail de 9 ans, il fallait supporter un tarif double, parce qu'on entrait dans une classe supérieure.

Ici encore, la loi de 1790, sans peser ces considérations, imita purement et simplement l'ancien régime : les baux à ferme d'une année furent tarifés 15 sous par 100 livres; ceux de 2 à 12 années 30 sous par 100 livres ; ceux de 12 à 30 années 3 livres par 100 livres. (Tarif annexé à la loi du 19 décembre 1790).

Les inconvénients du tarif par classes se perpétuèrent donc faute d'une revision intelligente.

En l'an VII seulement, cette revision eut lieu : les catégories disparurent. A leur place, un tarif uniforme, échelonné d'une manière continue, se proportionna exactement à la durée des baux. La perception s'effectua sur le prix cumulé de toutes les années de location. Ainsi, à l'égard d'un bail de 9, 10 ou 15 ans, on multiplia par 9, 10 ou 15 le prix d'une année, et le produit de cette multiplication devint la seule valeur imposable, assujettie uniformément au tarif de 0 fr. 25 pour 0/0. (Loi du 22 frimaire an VII. Tarif annexe.) (1). « Un bail pour deux années de jouissance », disait le rapporteur de la loi du 22 frimaire an VII, en portant ses regards sur le passé, « coûte autant de droits que « celui pour 12 ans. Ensuite, au delà de 30 ans, le droit « change de nature, de manière qu'un bail fait pour 30 ans « ne coûte que 3 francs, et que, pour 31 ans, il en coûte « 80. La résolution proposée efface cette tache de notre « législation. » (Rapport fait par Crétet au conseil des Anciens. Séance du 21 frimaire an VII.) C'était bien, en effet,

1. La loi du 22 frimaire an VII, tout en posant pour la première fois le principe de l'établissement de la perception des baux sur le prix cumulé de toutes les années, maintenait encore quelques divisions par catégories. La règle nouvelle ne devint générale et complète qu'en 1824, (Loi du 16 juin 1824, art. 1er.)

une tache dans la législation, comme le disait Crétet, que cette incohérence du tarif des baux, continuée du régime précédent jusqu'en l'an VII, par la loi de 1790

L'organisation de ce qu'on nomme aujourd'hui l'enregistrement *en débet* existait d'une manière complète sous l'ancien régime. Les lettres patentes du 16 mai 1730 avaient disposé : « que toutes les significations qui seront faites en « conséquence des rapports des sergents et gardes des « bois du roi, seront contrôlées sans droits ». (Arrêt du conseil et lettres patentes du 16 mai 1730.)

Ce premier règlement, relatif seulement aux instances forestières, fut généralisé et étendu « aux procédures faites « à la requête des procureurs généraux de Sa Majesté et « de leurs substituts, pour l'instruction des affaires tant « civiles que criminelles, dans lesquelles ils seront seuls « parties ; sauf à l'adjudicataire des fermes, à ses commis « ou préposés à faire, sur leur simple contrainte, le recou- « vrement desdits droits contre ceux qui auront été con- « damnés par l'événement des instances en des dommages- « intérêts, restitutions et dépens. » (Arrêt du conseil du 6 janvier 1767.)

La loi de 1790 ne jugea pas à propos d'admettre l'enregistrement *en débet* : elle le remplaça par l'exemption de l'enregistrement, c'est-à-dire qu'elle préféra perdre le droit plutôt que de le tenir en suspens (1). La tradition de l'ancien régime ne fut renouée qu'en l'an VII par la loi du 22 frimaire qui rétablit l'institution de la formalité du *débet*

1. « Tous les procès verbaux, délibérations et autres actes faits et ordon- « nés par les corps municipaux et administratifs, qui tendront directe- « ment et immédiatement à l'exercice de l'administration intérieure et de « police, seront exempts de la formalité et des droits d'enregistrement. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 13.)

et le réglementa dans les mêmes conditions qu'autrefois. (Loi du 22 frimaire an VII, titre XI.)

Nous citerons un dernier exemple, afin de parcourir le cercle à peu près complet des matières du contrôle et de l'enregistrement.

Les actes sous seing privé, avant 1789, étaient assujettis au contrôle dans trois cas : celui de leur production en justice, celui de leur mention dans un acte public, et enfin lorsqu'ils emportaient translation de propriété, de jouissance ou d'usufruit de biens immeubles. Dans ce dernier cas, dont nous nous occupons spécialement, la formalité devenait obligatoire pour les actes sous seing privé dans les trois mois de leur date. Les mutations immobilières, même effectuées sans acte, par conventions verbales, devaient être déclarées, et soumises comme les précédentes aux droits de contrôle et de centième denier. Les agents de la ferme prouvaient par tous les moyens, soit l'existence d'un acte emportant mutation immobilière, soit la mutation opérée sans acte. « Sous les lois anciennes, les mutations d'immeubles, quoique opérées par acte sous seing « privé ou par conventions verbales, étaient, tout aussi « bien que les mutations résultant d'actes authentiques, « soumises, dans un délai de rigueur, au droit de contrôle, « d'insinuation et de centième denier. » (Arrêt de cassation du 24 floréal an XIII.)

La loi du 19 décembre 1790 reproduisit la première partie des règlements de l'ancien régime qui assujettissait les actes sous seing privé à l'enregistrement lorsqu'ils étaient produits en justice ou relatés dans un acte public ; mais elle omit complètement l'importante disposition subséquente, soumettant à la formalité les mutations de propriété ou d'usufruit de biens immeubles effectuées par

acte sous seing privé, ou même sans acte. Pour celles-ci, elle se borna à dire que leur défaut d'enregistrement dans le délai de six mois entraînerait le payement du double droit, lorsqu'elles apparaîtraient en justice ou dans un acte public. (Art. 11.) (1).

Le caractére très éventuel de cette pénalité du double droit laissait le fisc dépouillé de tout pouvoir efficace pour la constatation immédiate des changements de propriété. Aucun article de la loi de 1790 ne prescrivant plus, comme précédemment, la déclaration obligatoire à bref délai des mutations effectuées verbalement ou sous seing privé, celles-ci demeurèrent en dehors de l'action des préposés de l'enregistrement. Les actes notariés devinrent désormais la seule matière imposable.

Cette situation causa un tel dommage aux recettes que le législateur n'attendit pas la codification générale de l'an VII pour y remédier. Dès l'an VI, la loi du 9 vendémiaire rétablit l'obligation de l'enregistrement, dans le délai de trois mois, des actes sous seing privé emportant transmission immobilière (Art. 30), et détermina, en outre, les moyens de preuves destinés à constater l'existence des mutations verbales secrètes. (Art. 33) (2). La loi de l'an VII. confirma ces différentes dispositions qui ont toujours subsisté depuis.

L'assemblée constituante, dans les exemples que nous

1. « Tout acte privé qui contiendra mutation d'immeubles réels ou « fictifs sera sujet à la formalité dans les six mois qui suivront le jour de « sa date. Passé ce délai, si un acte de cette nature est produit en jus- « tice, ou énoncé dans un acte authentique, il sera assujetti au payement « du double droit. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 11.)

2. « La mutation d'un immeuble en propriété ou usufruit sera suffi- « samment établie relativement à la demande des droits, soit par des « payements faits d'après les rôles de la contribution foncière, soit par « des baux passés par le nouveau possesseur, soit enfin par des transac- « tions ou tous autres actes qui constateront sa propriété ou sa jouis- « sance. » (Loi du 9 vendémiaire an VI, art. 33.)

venons de parcourir, se préoccupa beaucoup moins de confectionner une bonne loi d'impôt que de paraître délivrer le pays du joug des anciennes formalités : elle supprima l'expertise pour pouvoir dire qu'elle mettait fin à une odieuse inquisition; elle défendit de rechercher les mutations secrètes, afin de protester contre les excès qu'avait pu commettre autrefois la ferme dans cette partie; elle atténua les pénalités, et leur enleva toute sanction, pour se donner l'apparence de la modération. En un mot, elle préféra un succès éphémère de popularité au succès durable que lui aurait assuré un travail consciencieux.

Aussi ne réussit-elle qu'à copier maladroitement, en les tronquant, les prescriptions de l'ancienne législation, et rien de ce qu'elle a produit dans ces conditions imparfaites n'a survécu.

## II

Est-ce à dire que la loi du 19 décembre 1790 ne contient aucune innovation heureuse? Nullement; après avoir cité ses insuffisances, il est juste de parler des qualités qui lui sont propres.

En premier lieu, comme toutes les œuvres de l'assemblée constituante, celle-ci imprima aux règlements anciens le caractère d'unité et de précision qui leur manquait. Dans ses mains, les textes souvent enchevêtrés, obscurs et indécis prennent une forme correcte et définitive. Les exceptions, les privilèges disparaissent; les définitions deviennent claires et complètes; les énumérations, soigneusement étudiées, ne comportent plus d'omission; l'ordre règne dans la classification des matières. La codification des anciennes lois les rend méconnaissables. Sans

doute la perfection, même à ce point de vue, pouvait être encore poussée plus loin, puisque la loi du 22 frimaire an VII fournit un modèle très supérieur. Mais c'est déjà beaucoup que d'avoir préparé la loi de l'an VII.

En ce qui concerne le fond même des dispositions fiscales, voici l'aperçu des principaux mérites de la loi du 19 décembre 1790.

Avant 1789, les notaires de Paris jouissaient du singulier privilège de l'exemption du contrôle pour les actes qu'ils rédigeaient. Un contrat passé avec le gouvernement, en 1694, leur avait concédé cette immunité perpétuelle, moyennant le prêt d'un million en espèces. Sous le règne suivant, en 1722, la concession fut d'abord révoquée, sans indemnité, cela va sans dire; mais bientôt les notaires de Paris eurent assez de crédit pour obtenir de nouveau l'exemption du contrôle, sauf son remplacement par « un « droit à prendre sur les papiers et parchemins destinés « aux minutes et expéditions des mêmes actes ». (Déclaration du 7 décembre 1723.)

En vain les ministres de Louis XVI essayèrent-ils, à plusieurs reprises, de détruire cette situation irrégulière : elle subsista, en dépit de tous leurs efforts, jusqu'en 1789, et ne disparut que devant les prescriptions uniformes de la loi du 19 décembre 1790. Celle-ci fit, sans hésiter, triompher le principe d'égalité. « Nous n'examinerons pas, dit « le rapporteur, si les notaires de la capitale ont un intérêt « à s'opposer à l'enregistrement de tous leurs actes, qu'un « ministère incompétent et faible a soustraits à la loi du « contrôle observée en France. » (Rapport du comité de l'imposition, 22 novembre 1790.)

L'échelle des tarifs des droits proportionnels sous l'ancien régime aboutissait à faire payer beaucoup plus aux petites sommes qu'aux grosses; la progression était renversée.

Les valeurs jusqu'à 10.000 livres supportaient un droit de 1/2 à 3/4 pour cent environ, en moyenne. Au-dessus de 10.000 livres le droit descendait à 20 sols par 1.000 livres d'augmentation (soit 1/10me pour cent seulement).

Ainsi, tandis que la vente d'un immeuble de 500 livres coûtait 2 livres 10 sols de droit de contrôle, soit 1/2 0/0, celle d'un immeuble de 200,000 livres ne payait que 240 livres, soit moins de 1/8 0/0.

« Les conventions des pauvres gens, disait un écrit du « temps, sont toujours au-dessous de 10.000 livres; ils « sont donc assujettis au droit de 7 livres et 10 sols par « 1.000 livres. Et les riches, dont les conventions ont le plus « souvent pour objet des valeurs au-dessus de 10.000 livres « ne sont taxés qu'au cinquième des pauvres.» (Gaultier de Biauzat. *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent*, etc., 1788.) (1).

La loi de 1790 rétablit la proportionnalité des tarifs dans toute sa rectitude. Désormais la vente d'un immeuble de 500 livres ou de 200.000 livres supportera exactement le même taux proportionnel, soit 2 0/0, d'une manière uniforme.

C'était là l'application des principes constants de justice et d'égalité, dont s'inspirait d'une manière générale l'assemblée constituante.

Dans le domaine réglementaire, les échanges, qui autrefois donnaient ouverture à un droit spécial vis-à-vis de chacun des contractants, cessèrent, en 1790, d'être injustement assujettis à une perception multiple. Le droit ne

1. « Le tarif ne devient modéré que lorsque les sommes sont considé« rables, et c'est depuis les plus petites jusqu'à 10,000 livres que les droits « sont plus forts : de sorte que l'impôt tombe principalement sur les « pauvres, qui ne contractent que suivant leurs facultés. » (*De l'administration provinciale*, par Le Trosne, 1788.)

s'appliqua plus qu'à la valeur de l'une des parts, « lorsqu'il « n'y aura aucun retour ». (Loi de 1790. Tarif annexe.)

Les dépôts de sommes, de valeurs, ou d'objets, chez les officiers publics, imposés autrefois au droit proportionnel n'acquittèrent plus, en 1790, qu'un droit fixe parce qu'il n'y avait pas là transmission de propriété. C'était un acheminement vers la distinction rationnelle que la loi de l'an VII étendra à toutes les perceptions.

Il en fut de même à l'égard des inventaires de meubles tarifés au droit proportionnel par l'édit de 1722, et logiquement ramenés, en 1790, dans la classe des actes soumis au droit fixe, etc.

Ces perfectionnements propres à la loi de 1790, bien qu'émanant d'excellentes intentions, n'embrassent en somme, comme on le voit, que peu d'étendue. Leur importance relative s'amoindrit encore, si on les compare au grand nombre de dispositions des anciens règlements que la loi en question reproduit tels quels.

Nous n'avons pas encore abordé cette dernière nomenclature. Les exemples cités jusqu'ici s'appliquent uniquement aux parties de l'ancienne législation que la nouvelle a dénaturées et gâtées, ou bien aux innovations heureuses qui lui sont propres. Il s'agit maintenant de dresser la liste, beaucoup plus longue, des prescriptions identiquement maintenues d'un régime à l'autre. Nous serons obligé de ne nous arrêter qu'aux points les plus saillants de cette dernière division, afin d'abréger considérablement une liste qui deviendrait interminable.

Ainsi, les lois du contrôle avaient exempté de tout droit les lettres de change, afin de faciliter les transactions. « Sont « exemptés du droit de contrôle.... les lettres de change, bil- « lets à ordre ou au porteur entre gens d'affaires, mar-

« chands et négociants, et billets de marchands à mar-
« chands pour fourniture de marchandises de leur com-
« merce réciproque. » (Tarif de 1722, article 97.)

La loi de 1790 conserva dans les mêmes conditions l'exemption des lettres de change, (Art. 11) (1); celle du 22 frimaire an VII la maintint également. Ce fut en 1816 seulement que le fisc commença à les frapper, en cas de protêt. (Loi du 28 avril 1816, art. 50.) Jusque-là, la solution de l'ancien régime prévalut.

L'ordonnance de 1722 disait au sujet des lettres de voiture : « Il sera payé cinq sous par chaque personne à qui « l'envoi sera fait. » (Tarif de 1722, art. 60.) La loi de 1790 conserva littéralement ces termes : » Actes sujets au droit « fixe de cinq sous : les lettres de voiture à raison d'un droit « pour chaque personne à qui les envois seront adressés. » (Loi du 5 décembre 1790. 3me classe du tarif, section I.)

L'enregistrement des testaments n'a lieu qu'après la mort du testateur : telle est la règle de l'ancien contrôle, aussi bien que celle de la loi de 1790 et des lois postérieures. Cependant, dès le moment du dépôt du testament chez un notaire, son inscription à sa date doit figurer sur les registres : la législation ancienne contenait déjà cette prescription essentielle, toujours en vigueur. Les employés du fisc peuvent ainsi prendre note de l'existence du document dès son dépôt, afin d'exercer leurs investigations en temps utile, sans toutefois être autorisés à lire d'avance le contenu des dispositions. Un arrêt du conseil du 6 novembre 1755 fixe clairement cette interprétation. La loi de 1790 la reproduit en ces termes :

« Les testaments seront inscrits sur les répertoires, sans « autre indication que celle de la date de l'acte du dépôt

1. Les lettres de change tirées de place en place et leurs endossements sont exceptés de cet article. (Loi du 19 déc. 1790, art. 11.)

« du testament, et sans que le préposé puisse prendre con-
« naissance de ces actes, ni aucune note qui y soit relative
« avant le décès du testateur. » (Art. 14.)

Les commentaires de l'ancien droit de contrôle ajoutaient : « Si les dispositions du testament étaient devenues « caduques, le contrôle du testament ne pourrait être exigé. » (De Contramont, 1780.) La même règle subsiste en 1790 : « Le testament dont toutes les dispositions sont devenues « caduques n'est plus de nature à être enregistré. » (Garnier, *Répertoire de l'enregistrement.*)

Le procès des religieuses de Tournon nous a montré que les exploits étaient soumis au contrôle, comme ils le sont aujourd'hui à l'enregistrement, et que l'insertion, dans le corps d'un exploit, d'obligations, quittances, cessions, etc., donnait ouverture au payement des droits spéciaux à ces actes, ce que la loi de 1790 et celle de l'an VII ont formellement répété.

« Il est dû autant de droits qu'il y a de demandeurs « et de défendeurs, disait l'ancien droit ; c'est-à-dire que « si l'exploit est fait à la requête de plusieurs personnes « ou signifié à plusieurs personnes ayant un intérêt dis- « tinct, chacune de ces personnes donne ouverture à un « droit spécial. » (*Encyclopédie méthodique*, 1786.)

La loi de 1790 dit pareillement : « Le droit sera perçu par « chaque personne requérante ou à qui la signification sera « faite. » (3e classe, section III.) Seulement la loi de 1790 innove assez peu heureusement, en ajoutant que le total des droits ne peut dépasser cinq sur un exploit, pour un même fait et pour un même jour. La loi de l'an VII rétablit le système de l'ancien régime sans aucune restriction. « Il « est dû un droit pour chaque demandeur ou défendeur, « quel qu'en soit le nombre. » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 68.)

Les actes des huissiers non contrôlés étaient autrefois frappés de nullité. La loi du 19 décembre 1790 reproduit cette pénalité extrême (Art. 9), que la loi de l'an VII maintint à son tour.

Pour les actes des notaires non contrôlés, l'ancien droit se borna d'abord à édicter contre les notaires fautifs 200 livres d'amende et l'interdiction. Ainsi, un arrêt du 23 mai 1719 condamne le notaire Coudray qui avait omis de faire contrôler 146 actes, reçus depuis sept ans, à 200 livres d'amende pour chacun de ces 146 actes; en plus, Coudray est interdit de son office. Plus tard, il fut décidé que les actes des notaires non contrôlés seraient nuls et que les parties pourraient réclamer des dommages-intérêts contre les notaires en raison de cette nullité. (Décision du 29 mars 1737.)

La loi de 1790 se rattacha à la plus ancienne de ces deux jurisprudences. Elle décida que les actes des notaires dont l'enregistrement avait été omis ne deviendraient pas nuls, mais qu'ils ne vaudraient plus que comme actes sous seing privé, le notaire demeurant responsable vis-à-vis des parties des conséquences de cette situation. (Loi du 19 décembre 1790, art. 8 et 9.)

Quant aux obligations imposées aux notaires et officiers pour la garantie des droits, l'analogie la plus complète existe entre les dispositions des anciens règlements et celles de 1790 et de l'an VII. Les notaires et tabellions étaient assujettis autrefois, comme aujourd'hui, à la tenue d'un répertoire; ils devaient communiquer, à toute réquisition des employés de la ferme du Domaine, leurs minutes, liasses et registres, fournir un état trimestriel, par article, de tous les actes sujets à l'insinuation, qu'ils auront passés, etc.

La ferme ne se laissait guère surprendre en défaut d'une exigence vis-à-vis des redevables.

Sans parler des analogies d'un ordre secondaire, dont la citation deviendrait interminable, nous pouvons indiquer brièvement, pour terminer, la similitude existant sous les deux régimes à l'égard des délais d'enregistrement des actes des notaires (15 jours et 20 jours), des actes des huissiers (4 jours), des déclarations de successions et des testaments (6 mois), des pénalités consistant dans l'application de droits supplémentaires doubles et triples, etc.

L'organisation intérieure des services, avant 1789, offre des ressemblances non moins frappantes avec celle qui lui a succédé.

« Les commis, disent les anciennes instructions, seront « tenus d'enregistrer, jour pour jour et sans laisser aucun « blanc, les actes qui leur seront présentés,... de mettre la « mention du contrôle et de l'enregistrement sur les actes, « laquelle contiendra le numéro du feuillet du registre sur « lequel le contrôle aura été écrit, le lieu du bureau, la « date du contrôle et le reçu du droit,... ce qui sera signé « par le commis,... que les susdits commis arrêteront tous les « soirs leurs registres avant de quitter leur bureau, par un « arrêté écrit de leur main et signé d'eux immédiatement « au-dessous du dernier enregistrement ou au-dessous de « l'arrêté de la veille, dans le cas où il n'y aurait été porté « dans le jour aucun acte à contrôler, sans pouvoir différer « jusqu'au lendemain, etc. (Règlement du 21 juin 1780, ré- « sumant les arrêts du conseil des finances.)

Ces prescriptions encore en vigueur sont celles que tout enregistreur applique journellement.

Les sommiers *douteux*, les sommiers des *découvertes à éclaircir* avaient été inventés par la ferme. Ils furent maintenus tels quels en 1790, et se trouvent expressément mentionnés dans la circulaire du 18 mars 1791 qui ordonne

de continuer leur tenue purement et simplement. « Il « sera tenu, comme par le passé, un sommier douteux ou « des découvertes à éclaircir, qui doit correspondre avec « les précédents. » (Circul. n° 33, du 18 mars 1791.)

L'institution des *renvois*, c'est à-dire, des billets au moyen desquels chaque receveur transmet à ses collègues l'indication des renseignements parvenus à sa connaissance, et pouvant les intéresser, remonte également à la ferme. En 1791, la nouvelle administration eut hâte d'écrire à ses agents : « Le décret du 5 décembre 1790 a supprimé, Mes« sieurs, les droits de contrôle ; on serait dans l'erreur si « on concluait de cette disposition générale qu'il n'y a « plus de motif pour *renvoyer* d'un bureau à l'autre les « extraits d'actes, jugements et articles de découverte. » (Circul. du 27 mai 1791.)

La hiérarchie du personnel sortit des mains de l'assemblée constituante telle que Necker l'avait organisée en 1780, lorsqu'il créa la régie des domaines et des droits domaniaux. (Règlement du 9 janvier 1780). En 1791, comme en 1780, des administrateurs réunis en conseil dirigèrent le service, composé de directeurs, d'inspecteurs, de vérificateurs, de receveurs, gardes-magasins, commis, etc.

Les émoluments de tous ces employés, avant comme après 1789, consistèrent en remises proportionnelles à l'ensemble des produits réalisés. Ces remises venaient compléter un traitement fixe minimum, garanti en toute hypothèse. (Loi du 27 mai 1791.) Les administrateurs eux-mêmes furent payés au moyen de remises. Du haut en bas de l'échelle, le système inventé par la ferme continua donc à prévaloir. Les forcements en recettes pour punir les omissions, les remises pour encourager les perceptions, tels étaient les doubles stimulants précédemment en usage

que maintint l'assemblée constituante. On ne s'explique pas qu'à une époque où l'opinion publique flétrissait les procédés des anciens traitants, l'assemblée n'ait pas rompu franchement avec eux et cherché un moyen plus noble d'exciter le zèle de ses agents.

Tous les emplois de l'administration de l'enregistrement, sauf ceux des receveurs, ont été, depuis lors, ramenés à un traitement fixe, mais à la suite de longs délais seulement. Ainsi les administrateurs ont touché des remises jusqu'en 1817 (1). C'est l'ordonnance du 22 mai 1817, qui a remplacé enfin pour eux, par une somme fixe, « le total « des traitements, indemnités, gratifications et remises « attribués à chacun ».

Aujourd'hui les receveurs, avons-nous dit, sont encore payés au moyen de remises. Peut-être un jour verrons-nous disparaître ce dernier vestige d'un mode de rémunération qui n'est plus en rapport avec les idées modernes.

## III

En résumé, l'œuvre de l'assemblée constituante ne gagne pas à l'examen détaillé que nous venons de lui faire subir. Il faut bien reconnaître, après avoir étudié et rapproché les textes, que la loi du 19 décembre 1790 suivit, les yeux fermés, la même route que l'ancien régime. Nous serions loin de la blâmer d'avoir ainsi continué les traditions du

1. En 1801, un document officiel indique le montant des remises réparties entre les divers agents du personnel de l'enregistrement. Pour chaque administrateur, 19.128 francs ; pour chaque directeur de 1re classe, 11.895 francs ; pour chaque inspecteur, 5.946 francs ; pour chaque vérificateur, 3.182 francs, et ainsi de suite, jusqu'aux timbreurs, compteurs, tourne-feuilles, qui touchaient 969 francs, 606 et même seulement 363 francs de remises. (Arrêté du 22 juin 1801 relatif à la fixation des remises pour l'an IX.)

passé, en dépit de ses efforts pour le dissimuler, si elle avait au moins respecté les précédents, et tenté de les utiliser dans le sens du progrès. Mais, au contraire, elle rétrograda. Elle ne remit en vigueur les règlements antérieurs que pour les affaiblir ; elle ne copia l'ancienne législation que pour la modifier partiellement de la manière la plus défavorable aux perceptions ; elle détruisit l'expertise, interdit la recherche des mutations d'immeubles verbales ou sous seing privé, régla les droits d'après le revenu *présumé* des parties, réduisit les pénalités et leur enleva toute sanction, etc. ; en un mot, elle désorganisa une administration jusque-là prospère.

Huit ans après seulement, en l'an VII, l'impôt de l'enregistrement retrouva ses véritables bases. Le Directoire, instruit par l'expérience, pressé par le déficit, consentit à écouter les conseils pratiques des hommes compétents, réintégrés dans les administrations fiscales, et rédigea, un an avant sa chute, la loi fondamentale qui régit encore aujourd'hui les perceptions.

Cette loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) réalisa ce que nous avons vainement cherché dans la loi de 1790. Tout en plaçant franchement dans le passé le point de départ de ses perfectionnements, elle sut, en même temps, reviser conformément aux idées modernes les anciens règlements du contrôle. Toutes les prescriptions antérieures que la loi de 1790 avait maladroitement délaissées ou dénaturées, la loi de l'an VII les rétablit et leur restitua leur valeur : classification rationnelle des actes soumis à la formalité en actes translatifs et actes déclaratifs de propriété, contrôle de la valeur des immeubles au moyen de l'expertise, obligation de déclarer la valeur des transmissions à titre gratuit, obligation de déclarer les mutations immobilières effectuées verbalement ou sous seing

privé, tarification des baux en proportion exacte de leur valeur et de leur durée, réorganisation de l'enregistrement en débet, etc. Nous ne reviendrons pas sur ces réformes analysées (1), on s'en souvient, dans le cours du présent chapitre. Nous avons vu, à l'occasion de chacune d'elles, comment la loi de l'an VII se rattachait intimement au passé, et devenait, en même temps, l'origine de la législation moderne.

La loi du 22 frimaire an VII, toujours en vigueur, figure encore en tête du code de l'enregistrement actuel. Les perfectionnements postérieurs ont respecté ses bases essentielles. Nous ne mènerons donc pas plus loin cette étude historique, puisqu'en l'an VII la législation de l'enregistrement se trouve définitivement fondée.

Les diverses appréciations qui viennent d'être portées sur les lois d'enregistrement de la Révolution sont corroborées (avec moins de preuves à l'appui peut-être) par les auteurs spécialement compétents en cette matière.

Nous citerons, en terminant, quelques-unes de leurs opinions.

« *Cette loi de 1790* », dit le *Répertoire de jurisprudence* de Dalloz, « *suivit à peu de chose près le système de la loi* « *de Contrôle*. Elle se ressentit des idées dominantes de « l'époque : confiante dans la loyauté des contribuables, elle « ne réserva au Trésor aucun moyen de découvrir et de « poursuivre les mutations secrètes ; elle laissa ainsi la porte « ouverte à la fraude, et par là elle diminua dans une pro- « portion considérable les recettes du Trésor. » (*Répertoire*

1. A propos de chacune des questions soulevées par la loi de 1790, nous avons cité la solution que lui donna celle de l'an VII. Les principales dispositions de cette dernière loi se trouvent donc déjà signalées, sans qu'il semble nécessaire de les récapituler ici à nouveau.

*de législation et de jurisprudence* de Dalloz, V° ENREGISTREMENT.)

« Sous l'empire de la loi de 1790 », dit le *Recueil des lois de timbre et d'enregistrement* de Tardif, « les modifications « et les commentaires se multipliaient, la connaissance des « nouvelles dispositions législatives devenait de jour en « jour plus difficile, la perception se compliquait de nou- « veau, l'arbitraire menaçait d'envahir encore cette branche « des impôts... Il fut nécessaire de substituer aux lois an- « ciennes (celles de l'ancien régime et de 1790) une loi gé- « rale qui deviendrait un code complet en matière d'enre- « gistrement. » (Tardif, *Lois de timbre et d'enregistrement*, 1835.)

« Ces sages dispositions », dit en parlant de la loi de l'an VII le rapport au roi de M. de Chabrol, en 1830, « qui étaient le fruit du travail et de l'expérience, ont posé « des principes si justes et si bien adaptés à la nature des « choses, qu'ils sont entrés en quelque sorte dans les habi- « tudes sans éprouver d'altération. »

Le traité des droits d'enregistrement de MM. Championnière et Rigaud s'étend plus longuement qu'aucun autre sur l'étude de la législation antérieure à l'an VII.

« Il arriva de cette loi du 5-19 décembre 1790, dit-il, « comme de beaucoup d'autres conçues à la même époque: « elle était trop généreuse, elle ouvrait une large porte à « la fraude, et diminuait les recettes, en privant l'adminis- « tration d'une foule de moyens de percevoir. Le fisc n'y « trouva pas son compte. Bientôt, sous prétexte de la com- « pléter, et d'en assurer l'exécution, on en détruisit les « principes par des dispositions inconciliables avec ceux « qu'elle avait posés. » La loi de l'an VII intervint alors, et les savants auteurs s'expriment ainsi à son sujet: « Le « but annoncé de la loi était l'augmentation de l'impôt:

« aussi le système de la loi de 1790 se trouva-t-il presque « complètement abandonné, *pour revenir aux principes « anciens que l'on savait avoir été beaucoup plus produc- « tifs.* » (Championnière et Rigaud, *Traité des droits d'enregistrement*, 1839.)

Plus loin, le même ouvrage conclut dans ces termes: « La plupart des dispositions que contiennent les an- « ciennes lois du centième denier se trouvent fidèlement « reproduites dans la loi du 22 frimaire an VII. *Le légis- « lateur n'a guère fait, ainsi que nous l'avons déjà dit, « que transcrire l'œuvre de ses prédécesseurs.* » (Idem.)

*Transcrire l'œuvre de ses prédécesseurs* : MM. Championnière et Rigaud formulent avec plus d'énergie que nous n'aurions osé le faire, peut-être même avec exagération, le jugement qui découle de l'ensemble du présent chapitre sur le rôle des assemblées de la Révolution en matière d'enregistrement.

## § 3. DÉSORGANISATION DU PERSONNEL SOUS LA RÉVOLUTION. — PROGRESSION DES RECETTES A PARTIR DE L'AN VII

I. Causes destructives des perceptions sous la Révolution. — Papier monnaie. — Désorganisation du personnel. — Révocations et nominations arbitraires. — Rapport des régisseurs. — Biens nationaux. — II. Progression continue des recettes à partir de l'an VII.

### I

Quel produit retira chaque année le budget de l'exécution de la loi de 1790? Cette question qui, dans des temps réguliers, obtiendrait une réponse facile, devient à peu près insoluble dès qu'on aborde la période de la Révolution. Ou bien alors, en effet, les renseignements manquent

absolument, ou bien les chiffres, même les plus officiels, sont dépourvus de signification.

Ainsi, en l'an II, les régisseurs de l'enregistrement exposent que les droits d'enregistrement proprement dits ont rendu :

| | | |
|---|---|---|
| En 1791 (11 mois d'exécution) | 35.069.034 | livres. |
| En 1792. . . . . . . . . . . . . | 42.992.137 | — |
| En 1793 (en supputant le produit des deux derniers mois d'après les dix précédents). . . . . . . . . | 55.379.540 | — |

Au premier abord, on admire le surprenant développement des recettes, qui passent ainsi, en deux ans, de 35 millions à 55 millions. Aucune explication, du reste, dans le compte rendu des régisseurs ne tend à atténuer ce sentiment d'admiration. Cependant, comment se peut-il que l'année 1792, signalée par la guerre extérieure, et surtout l'année 1793, troublée par tant d'événements intérieurs et extérieurs, fournissent de tels excédents ? Il est bien simple de découvrir, malgré le silence des régisseurs, que l'invasion des assignats est la seule cause de cette progression apparente. Plus le papier-monnaie se déprécie, plus les valeurs atteintes par les droits d'enregistrement s'enflent et s'exagèrent. Le prix d'un immeuble de 10.000 livres en numéraire se transforme en un prix de 100.000 livres, 500.000 livres, 1.000.000 livres en assignats ; l'application du tarif proportionnel à ces capitaux insensés crée des plus-values fantastiques, lesquelles témoignent seulement des progrès de la détresse publique.

Sous l'ancien régime, les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier rapportaient environ 41 millions (1).

1. « Les divers recouvrements confiés à l'administration des domaines, « y compris les derniers sols pour livre, et indépendamment de quelques

(Necker, *Administration des finances.*) Ces 41 millions, avant 1789, arrivaient au Trésor sans difficulté et sans effort. Le rapport du comité de l'imposition de l'assemblée constituante constate lui-même que « les droits de contrôle, « jusqu'à ce moment, n'avaient subi que de légères attein- « tes. » (Rapport du 18 août 1790.)

Aucune révolte ne se manifesta contre leur perception après la réunion de l'assemblée nationale, alors que tous les impôts indirects succombaient sous les attaques de la populace. « L'impôt du contrôle est de tous les impôts « celui qui a le moins souffert dans la perception et qui n'a « presque excité aucune insurrection. On a vu même dans « plusieurs cités du royaume, où le contrôleur était en « même temps receveur des aides, le peuple, emporté par « son impatience, brûler les registres de cette dernière « partie et respecter ceux du contrôle. » (Discours d'Antoine Morin, député, lu dans la séance du 28 novembre 1790.) On ne peut donc pas objecter que les droits de contrôle aient été impopulaires. D'ailleurs, le gouvernement de Louis XVI s'occupait de réparer les imperfections que pouvait présenter cette législation spéciale, et Necker nous apprend, dans son compte rendu au roi, qu'un travail à ce sujet, « commencé depuis nombre d'années par un homme «expérimenté, est maintenant achevé », et soumis à l'examen d'un comité de magistrats du conseil. Les employés des bureaux, qui préparèrent le dossier de l'assemblée constituante, connurent sans doute ce travail et s'en inspirèrent,

« petits droits abonnés, doivent s'élever aujourd'hui entre 52 et 53 mil- « lions.

« Mais il ne faut pas compter parmi les contributions du peuple, ni les « produits des bois, ni le revenu des domaines réels, ni même le cens et « les droits seigneuriaux, puisque ce ne sont pas des impôts. Tous ces « objets se montent à 11 ou 12 millions. Reste donc à porter dans le ta- « bleau des impositions 41 millions. (Necker, *Administration des finances*, 1784.)

d'autant plus qu'il était conçu dans un esprit analogue à celui qui présida à la confection de la loi de 1790 ; « il ne « devait point respirer un esprit fiscal », et proposait « une perception plus douce et plus équitable ». (Compte rendu au roi, 1781.)

L'impôt du contrôle , tel qu'il existait sous l'ancien régime, s'il eût été progressivement amélioré pendant une période calme, et surtout doté d'un tarif plus élevé, — car l'ancien tarif était très modéré, — aurait fourni bientôt un produit de beaucoup supérieur à celui de la loi de 1790. Déjà son rendement atteignait, comme nous l'avons vu, 41 millions avant 1789, tandis que les onze premiers mois de l'application de la loi de 1790 ne donnèrent que 35.069.000 livres. Cependant la loi de 1790 avait notablement rehaussé les tarifs. Mais, en même temps, on sait qu'elle laissait le champ libre à la fraude, en affaiblissant les moyens de contrôle et en sacrifiant les pénalités.

En 1792, les 42.992.000 livres de produits inscrits au tableau des régisseurs ne représentaient en réalité, d'après le taux de dépréciation des assignats, que 26 millions environ. En 1793, les 55.379.000 livres, figurant au même tableau, valaient 15 ou 16 millions tout au plus en numéraire.

Le ministre des finances, Ramel,relate dans sa récapitulation des recettes de l'an IV,que l'enregistrement a rendu 358.924.000 livres. Mais le même document, dans une dernière colonne, indique que ces 358 millions n'expriment en réalité que 11.134.000 livres en numéraire. (Compte rendu sur l'administration du département des finances, 25 fructidor an V.) La décadence des recettes, arrivée à ce degré, n'est plus le fait de la législation fiscale. Elle provient de causes plus générales, qui sortent du cadre de ce chapitre, sauf une seule que nous voulons spécialement

examiner ici : la désorganisation du personnel chargé de la perception de l'impôt (1).

Il suffit de lire le rapport présenté par les régisseurs de l'enregistrement à la Convention nationale pour juger de l'état auquel se trouvaient alors réduits les agents de cette administration. Les régisseurs ne sont pas suspects d'inimitié contre le régime existant, puisqu'ils commencent par déclarer avec orgueil : « que toutes les places de régisseurs sont occupées aujourd'hui par des directeurs, « qui, à l'ancienneté des services, réunissent des sentiments « républicains »; et qu'ils vantent ensuite les bienfaits de l'épuration des fonctionnaires publics. « La mesure « salutaire des certificats de civisme, disent-ils, a fait révoquer plusieurs agents de la Régie; quelques-uns ont « été destitués par les représentants du peuple envoyés « dans les départements; d'autres ont perdu leur place « comme ex-nobles; enfin, le visa des certificats de civisme par les comités de surveillance pourra encore occasionner des vacances d'emploi. »

Jusque-là, les régisseurs ne se plaignent pas, bien qu'ils éprouvent beaucoup d'embarras à pourvoir convenablement à toutes ces vacances : « Mais, ajoutent-t-ils, les régisseurs ne doivent pas laisser ignorer que, dans les nominations faites par les représentants du peuple en mission à la place des préposés de la Régie qu'ils ont destitués, « ils ont choisi des employés qui n'avaient pas toujours les « qualités requises par la loi d'organisation de la Régie, ni « la capacité qu'exigeaient les fonctions auxquelles ils

1. On trouvera au chapitre des douanes l'exposé de la même anarchie. En outre, en décrivant l'ensemble de la situation financière sous la Révolution, nous reviendrons d'une manière générale sur la corruption, l'épuration et les souffrances des fonctionnaires publics pendant cette période.

« étaient appelés, qu'ils ont même *nommé quelquefois des* « *personnes entièrement étrangères à la Régie*. Des com- « missaires civils du conseil exécutif, des corps adminis- « tratifs, *des sociétés populaires* ont cru pouvoir imiter cet « exemple. On sent combien ces nominations deviennent « nuisibles à la Régie, puisque, d'un côté, ces places sont « occupées par des *agents incapables*, et que de l'autre « côté, elles découragent les employés qui avaient de jus- « tes droits à ces places par leur civisme, l'ancienneté de « leurs services et leur talent.» (Compte sommaire rendu, par les régisseurs nationaux de l'enregistrement et du domaine, de leur administration depuis son établissement jusqu'au 1[er] pluviôse de l'an II de la République.)

Des employés nommés et révoqués, dans la régie de l'enregistrement, non pas par leurs supérieurs hiérarchiques, non pas même par des députés en tournée, ou par des corps administratifs locaux, mais par des sociétés populaires ! On taxerait d'invraisemblables de telles assertions si elles ne figuraient pas dans un rapport officiel.

Déjà le ministre des contributions publiques avait signalé à la Convention divers arrêtés de ses commissaires nommant d'emblée aux plus hautes fonctions de l'enregistrement des individus absolument étrangers à l'administration. Par exemple, à Strasbourg, un surnuméraire, Laveaux, autrefois journaliste, est spontanément promu directeur à la place de son chef, le citoyen Thomassin. « Les régisseurs nationaux, dit le ministre, déclarent que « cette nomination est contraire à la loi, et qu'ils ne « peuvent répondre de leur administration, s'ils sont « obligés d'avoir pour directeur un citoyen qui ne s'est « occupé jusqu'à présent que de livres et de journaux. Je « défère le tout à la sagesse de la Convention nationale. » (25 février 1793. Arch. nation., A. F. II, 28.)

Le refus d'un certificat de civisme par la municipalité entraîne immédiatement la destitution. Il suffit du caprice ou de la malveillance d'un membre des comités locaux pour priver le fonctionnaire le plus méritant de cette pièce indispensable à son maintien. On trouve dans les dossiers du personnel conservés aux Archives des mentions sinistres telles que celle-ci : « en remplacement du citoyen « ... *frappé par le glaive de la loi* ».

En outre la grande affaire des biens nationaux tomba précisément à cette époque dans les attributions de l'administration de l'enregistrement. Tous ses autres travaux furent immédiatement relégués au second plan. Les millions que pouvaient rapporter les droits sur les actes parurent insignifiants à côté des milliards de domaines qu'il s'agissait de liquider. Les circulaires de la Régie ne s'occupèrent plus d'autre chose (1) : prise de possession, surveillance, conservation, perception des revenus, location, enfin mise en vente des bien confisqués. Tantôt le système de l'adjudication publique prévaut, puis celui des offres annuelles, ou des cessions à prix déterminé soit aux municipalités, soit à des particuliers : voici des loteries à 50 livres le billet, etc. Sur cent circulaires de cette époque, plus de soixante ont trait aux biens nationaux (2).

La loi du 19 décembre 1790, malgré ses défauts, ne méritait pas de voir son exécution anéantie au milieu de cet immense désordre ; la meilleure loi, du reste, eût sombré comme elle.

1. « L'administration *s'est fixée particulièrement* sur la gestion des « biens de la famille Capet, des personnes mises hors la loi, déportées et « condamnées pour crimes contre-révolutionnaires. » (Compte rendu des « régisseurs nationaux de l'enregistrement. Janvier 1794.)

2. En l'an III, sur un total de 141 circulaires, on en compte 87 exclusivement relatives aux biens nationaux.

## II

En l'an VI, après la disparition du papier-monnaie, l'impôt de l'enregistrement commença à renaître. Quelques lois efficaces, dont nous avons analysé plus haut les dispositions, celle du 9 vendémiaire an VI notamment, précédèrent alors la loi reconstitutive de l'an VII. Les recouvrements effectués en l'an VI s'élevèrent à 69 millions brut, et à 63. 714. 191 francs net. Malheureusement, la plus grande partie de ces rentrées s'opéra encore en valeurs mortes, bons de réquisition, rescriptions, bons des 2/3, etc. (Compte rendu au Directoire exécutif sur les opérations de l'an VI, par Ramel, ministre des finances, fructidor an VII.)

En l'an VII, l'enregistrement rapporta 57 millions net; en l'an VIII, il rapporta 51 millions net; en l'an IX, 63 millions net. (*Des finances de la République française*, par Ramel.)

Après l'an VII, il devient difficile de connaître (1) le montant exact des perceptions d'enregistrement, parce que les comptes du Trésor cumulent l'enregistrement pro-

1. Un ouvrage récent attribue les recettes suivantes à l'impôt de *l'enregistrement proprement dit*, au commencement du siècle :

| | | |
|---|---|---|
| An IX — | 78.341.706 | francs. |
| An X — | 88.788.590 | — |
| An XI — | 106.788.590 | — |
| An XII — | 104.792.716 | — |
| An XIII — | 131.759.996 | — |

(*Les Budgets de la France depuis le commencement du siècle*, par M. Nicolas, 1883.) L'auteur n'indique pas l'origine de ces chiffres. L'administration des finances a publié dans le *Bulletin de statistique* de juin 1877 un relevé aussi détaillé que possible, composé d'après des sources qu'elle seule pouvait recueillir, et dans lequel, cependant, elle ne parvient pas à dégager les produits spéciaux de l'enregistrement pendant cette période.

l

.es
re
ou

# CHAPITRE XVI

## DROITS DE TIMBRE

### 1. ANCIENS DROITS DE FORMULE. — PROJET SOUMIS AUX NOTABLES EN 1787.

I. Anciens droits de formule. — Leur insuffisance. — II. Projet de 1787. — Nullité, timbre extraordinaire, actes sous seing privé, lettres de change, journaux, affiches, etc.

## I

Le droit de timbre se nommait autrefois droit de *formule* (1).

D'une manière générale, il frappait les actes judiciaires et les actès notariés. Ainsi, d'une part, les actes de procédure, requêtes, exploits, exécutoires, jugements, arrêts, etc., tant pour les originaux que pour les copies et expéditions; de l'autre, les actes du ministère des notaires, contrats de mariage, donations, transactions, achats et ventes, baux, procurations, etc., y compris les extraits et expéditions, étaient assujettis à la formule. (Ordonnance de juin 1680, et Déclaration du 19 juin 1691.)

1. Le nom de droit de *formule* avait été donné à l'impôt du timbre, parce qu'en 1673, Louis XIV, dans le but de rendre le style des tribunaux uniforme, et de prévenir les vices de rédaction, avait fait imprimer sur les papiers timbrés des modèles d'actes dont les officiers publics n'avaient que les blancs à remplir.

En dehors de ces deux grandes divisions, différents ac-
:s tombaient encore sous le coup de l'impôt, tels que les
·donnances ou monitoires qui se publient au prône des
ıroisses et s'affichent aux portes des églises ; les quittan-
:s de revenus du roi, des villes et communautés, de cinq
ls et au-dessus ; les contraintes, les passavants et congés,
s passeports, les registres tenus par des personnes pu-
iques, ceux des communautés d'arts et marchands, etc.
ais ces dernières taxations ne dérivaient plus, comme
:lles des deux premières catégories, d'une classification
·écise et générale. Leur nomenclature, dépourvue de
éthode, comportait de très nombreuses lacunes, dont
ɔus apprécierons plus exactement l'étendue en étudiant
projet de réforme de 1787.

Le timbre, ou formule, sous l'ancien régime, rapportait
nviron 6 millions de livres par an, tant pour le principal
ue pour les dix sols pour livre. (*Encyclopédie méthodique*,
785.) (1).

Le prix de la formule variait suivant qu'il s'agissait de
apier ou de parchemin. Les règlements prescrivaient, en
ffet, dans un grand nombre de cas, l'emploi du parchemin
imbré. Le papier timbré coûtait 5 sous en grand format,
; sous 9 deniers en moyen format, 2 sous 6 deniers en
ɪetit format, 1 sou 6 deniers 3/4 la demi-feuille. La demi-
euille d'alors, qui se vendait seulement un sou et demi,
ɪtait à peu près égale en dimension à la demi-feuille ac-
uelle de 0 fr. 60; on voit quelle énorme augmentation
ɪnt subi les tarifs.

1. Cette évaluation ne figure que dans l'*Encyclopédie méthodique*. Les
ıutres traités de l'époque confondent toujours les produits du timbre
ıvec ceux du contrôle, de l'insinuation, du centième denier, etc., ou
nême avec ceux de la régie des domaines tout entière.

Quant au parchemin, sa valeur atteignait nécessairement un taux beaucoup plus élevé. La grande peau figurait dans le tableau de la débite pour 2 livres 10 sols, la demi-peau pour 1 livre 17 sols 6 deniers; la feuille pour une livre 5 sols, etc.

L'impôt de la *formule* n'avait pas cours dans toutes les provinces : la Flandre, le Hainaut, le Cambrésis, l'Artois, l'Alsace et la Franche-Comté s'en trouvaient exemptés. A Paris, au contraire, le prix des papiers destinés aux actes des notaires avait été exceptionnellement rehaussé de 10 sous par feuille de papier, pour compenser l'exemption du contrôle dont ceux-ci jouissaient.

Ce résumé suffit à montrer l'état arriéré de l'organisation de l'impôt de la formule sous l'ancien régime : il rapportait peu, ne s'étendait qu'à une partie du territoire et n'atteignait qu'un nombre restreint d'actes, les plus faciles à saisir. Tandis que les droits de contrôle et de centième denier possédaient, comme nous venons de le voir, une réglementation savante et perfectionnée, élevant l'ancienne jurisprudence presque au niveau de la jurisprudence moderne, rien de semblable n'existait en ce qui concerne les droits de formule : ceux-ci fonctionnaient en vertu de lois vagues et générales, dans un petit cercle, et leur application ne pouvait devenir fructueuse qu'à la condition de recevoir une extension toute nouvelle.

## II

Le projet soumis à l'assemblée des notables, en 1787, entreprit de donner à l'impôt du timbre l'extension dont nous parlons. Il s'attacha à bien classifier les actes, afin

de ne plus en laisser échapper, et à taxer chacun d'eux d'une manière rationnelle. Ce projet ne parvint sans doute pas à entrer en exécution, mais au moins prépara-t-il les matériaux que l'assemblée constituante utilisa en 1790.

Le projet de 1787 ne s'occupait ni des actes notariés, ni des actes judiciaires, puisque déjà l'impôt frappait d'une manière générale ces deux catégories. Mais à l'égard des actes sous seing privé tout restait à faire : ce fut là que se portèrent ses soins. Sur 18 millions environ de produits nouveaux prévus, plus de 12.500.000 livres concernaient les actes sous seing privé. La rédaction primitive, déposée sur le bureau des notables, spécifiait que tous les actes sous seing privé, tels que conventions, marchés, traités synallagmatiques, baux, comptes de tutelle, etc., de même que tous les reçus ou quittances seraient écrits sur papier timbré, à défaut de quoi ils n'auraient aucun effet en justice.

Dépouiller de toute valeur devant la justice les actes sous seing privé qui n'auraient pas été timbrés, c'était prononcer leur nullité. Aussi les bureaux des notables n'admirent-ils pas cette pénalité extrême. Le bureau de Monsieur et celui du comte d'Artois, notamment, exposèrent qu'une telle rigueur tournerait au détriment de l'impôt lui-même. Le gouvernement répliquait, avec une certaine raison, que « si chacun était libre de ne faire timbrer les actes « sous seing privé qu'au moment de les produire en justice, « il serait presque inutile d'établir le droit, parce que sur « 1.000 actes sous seing privé, il n'y en a souvent pas un « qui devienne contentieux. (Éclaircissements fournis par le « contrôleur général sur les questions posées par le bureau de Mgr le comte d'Artois, 25 avril 1787.)—« Si on laissait au « public, ajoutait le ministre, la liberté de pouvoir faire tim-

« brer les actes, lorsqu'il serait dans le cas de les produire « en justice, il est constant que ces objets ne rapporteraient « pas un million. » (Idem, 26 avril 1787.)

Néanmoins, malgré cette première résistance, le gouvernement comprit qu'il ne pouvait maintenir la peine de la nullité, et lui substitua, d'abord, une amende proportionnelle à la valeur exprimée dans l'acte, amende qui atteignait 24 0/0 de cette valeur dans certains cas (12 livres pour les sommes au-dessous de 50 livres ; 24 livres pour celles au-dessous de 100 livres ; 12 livres en sus pour chaque 100 livres). Bientôt on convint de réduire l'amende à 24 livres par feuille, d'une manière fixe, et c'est dans cette forme que la disposition figura à l'article 6 du projet d'édit.

Nous verrons cette question de la nullité des actes non timbrés soulevée de nouveau, en l'an VII, au moment de la confection de la loi constitutive du timbre. Les Conseils du Directoire, comme l'avait fait l'assemblée des notables, repoussèrent alors la nullité malgré les raisons invoquées en sa faveur par le gouvernement et la commission.

Le projet de 1787 voulait aussi, dans sa première rédaction, permettre de timbrer, après coup, les actes sous seing privé que les parties n'auraient pas pu, séance tenante, rédiger sur timbre. « Comme il peut arriver qu'on n'ait pas de « papier timbré sous la main dans le moment même où l'on « est obligé de faire un acte, la facilité sera donnée de faire « apposer un timbre extraordinaire sur le papier libre dont « on se sera servi, pourvu que ce soit dans les huit jours. » (Éclaircissements du contrôleur général, 25 avril 1787.)

Mais cette concession disparut du texte définitif devant la prudente réflexion des agents du fisc. Concéder un délai de huit jours après la date de l'acte, pour le faire timbrer, du moment que rien ne garantissait la sincérité de la date en

question, ouvrait en effet la porte à des fraudes inévitables. Le texte de l'édit se borna donc à autoriser l'apposition du timbre *extraordinaire* sur les papiers ou parchemins *blancs* dont les particuliers voudront faire usage. (Art. 17.) C'est encore la rédaction qui subsiste aujourd'hui (Loi du 13 brumaire an VII) (1), à l'égard du timbre extraordinaire.

Les actes sous seing privé, dont nous venons de parler, les conventions, marchés, baux, etc., n'étaient pas seuls assujettis au timbre : le projet atteignait aussi les papiers privés les plus élémentaires, tels que lettres missives, notes, écrits personnels, etc. Seulement, à l'égard de ceux-ci, la formalité ne devenait exigible que lorsqu'ils servaient en justice. Le timbre ne devait les frapper qu'au moment où ils apparaissaient devant le tribunal ; et ce timbre rétroactif s'apposait alors sans amende puisque aucun texte n'exigeait son application préalable. Cette disposition figure telle quelle aujourd'hui, d'une manière définitive, dans la législation.

Sur les représentations des notables, il fut en outre inséré dans le texte de l'édit qu'au dessous de 24 livres, les quittances pourraient se donner sur papier libre. (Art. 10 du projet de 1787.) Aujourd'hui, depuis la loi de l'an VII, le minimum est abaissé à 10 francs. (Loi du 13 brumaire an VII, art. 16.)

Le projet de 1787 inaugurait à l'égard des lettres de change une importante perception qui n'a pas cessé de figurer, depuis, dans la loi. Le gouvernement de Louis XVI proposait d'abord de frapper les lettres de change d'un timbre proportionnel divisé en six classes suivant la valeur

1. « Les citoyens qui voudront se servir de papiers autres que ceux de « la Régie, ou de parchemin, seront admis à les faire timbrer avant d'en « faire usage. » (Loi du 13 brumaire an VII, art. 7.)

exprimée dans les billets. Les bureaux des notables, au nom du commerce, demandèrent que cette classification fût restreinte à trois. « Le commerce des lettres de change « serait trop grevé par un tarif divisé en 6 classes. Le bu« reau, qui s'est procuré des instructions de la part des « principaux négociants et banquiers, est assuré que trois « classes d'un tarif modéré peuvent être combinées de ma« nière à donner un produit au moins équivalent. » (Bureau de Monsieur, mardi 22 mai 1787.)

En 1787, l'administration manifestait déjà sa tendance constante et très logique à étendre les divisions du tarif des lettres de change, afin de les frapper aussi proportionnellement que possible. Mais cette tendance était, comme on le voit, combattue, dès le début, par les notables, à l'instigation des gros négociants et banquiers qui trouvaient intérêt à confondre dans un même tarif les billets de peu d'importance et ceux plus considérables que leurs affaires comportaient. Ils réussirent au delà de leurs prétentions. Car le tarif figura dans l'édit avec deux divisions seulement, ainsi réparties : lettres de change, billets de commerce, mandats, etc., jusqu'à 2.000 livres 15 sous; au-dessus de 2.000 livres, 1 livre 10 sous.

Une lettre de change de 100.000 livres payait donc 1 livre 10 sous, comme une lettre de 2.000 livres. Nous verrons la loi de 1790 reproduire cette anomalie, qui disparut en l'an VII.

Cependant le principe de l'imposition des lettres de change ne s'en trouvait pas moins pour la première fois posé, et désormais un simple changement de tarif suffira pour régulariser la taxe.

Les livres des commerçants et marchands, ainsi que ceux de toutes autres personnes assujetties par la loi à tenir des registres et répertoires, tombèrent, en 1787, dans la catégo-

rie des documents soumis au timbre. L'ordonnance de 1673 obligeait déjà les commerçants à décrire leurs opérations sur des registres destinés à être produits en justice. Le timbre même avait été prescrit à leur égard, mais l'observation de cette formalité demeurait négligée. Le projet de 1787 la remit en vigueur, et nous verrons les lois du début de ce siècle l'imiter.

Les annonces, affiches, prospectus, avis, billets de mariage et d'enterrement, etc., figurèrent pour la première fois, en 1787, parmi les objets susceptibles d'être timbrés. Le projet prévoyait, de ce chef, une recette de 120.000 livres par an, soit : 48.000 livres pour les prospectus; 60.000 livres pour les divers placards et billets de faire part ; 12.450 livres pour les affiches de spectacle. En ce temps là, l'Opéra distribuait ou apposait 600 affiches environ par spectacle, et jouait 3 fois par semaine. La Comédie italienne et la Comédie française répandaient chacune 500 affiches par représentation et jouaient tous les jours. Quatre autres petits spectacles étaient, en plus, comptés dans le projet pour 250 affiches par jour chacun. (Mémoire sur le droit de timbre, 14 mai 1787.)

Les journaux, gazettes, almanachs de toute nature, feuilles ou cahiers périodiques se voyaient appelés aussi, pour la première fois, à supporter leur part d'impôt. Le timbre des journaux, qui depuis a si vivement préoccupé l'opinion publique, trouve son origine dans l'édit de 1787. Le tarif projeté ne dépassait pas, pour la *Gazette de France* et autres gazettes de ce genre, 30 sous par abonnement annuel; pour le *Journal de Paris*, le droit s'élevait exceptionnellement à 2 deniers par numéro ou 3 livres par abonnement annuel. De même pour les *Petites-Affiches*.

Le gouvernement établissait de la manière suivante la statistique du tirage des journaux :

| | | |
|---|---|---|
| *Journal de Paris*, quotidien. . . | 6.000 | abonnements. |
| *Petites-Affiches*. . . . . . . . . . | 10.000 | — |
| *Gazette de France*. . . . . . . . | 20.000 | — |

32 autres sortes de différents journaux, gazettes, feuilles littéraires et autres, 2.000 abonnements chacun en moyenne;

30 journaux d'affiches en province, 10.000 abonnements à eux tous environ.

Le produit total du nouvel impôt devait atteindre 219.000 livres (dont 30.000 livres pour la *Gazette de France*, 30.000 livres pour les *Petites-Affiches*, 18.000 livres pour le *Journal de Paris*, etc.).

(Mémoire sur le droit de timbre du 14 mai 1787.) (1).

Comme un grand nombre de journaux ne paraissaient pas tous les jours, on peut, d'après les données ci-dessus, évaluer la moyenne du tirage quotidien à 40 ou 50.000 exemplaires, dont 10 ou 15.000 se composaient d'affiches : telle était la situation en 1787, bien arriérée en regard des

1. En regard de cette statistique administrative des journaux en 1787, il est intéressant d'en citer une autre, dressée en l'an IV par les soins du Directoire. Le rapport du ministre à ce sujet porte en tête ces mots de sa main : *Objet à rester très secret.*

Enquête du 19 frimaire an IV.

Nombre total de feuilles expédiées par la poste : 56.183, dont voici les principales.

| | | | |
|---|---|---|---|
| *Tableau de Paris* . . . . . . . . . . . . . . | 2.231 | exemplaires | |
| *Courrier de l'égalité*. . . . . . . . . . . . . | 5.391 | — | |
| *Gazette de France* . . . . . . . . . . . . . | 1.250 | — | |
| *Annales historiques*. . . . . . . . . . . . . | 2.137 | — | |
| *Courrier républicain* . . . . . . . . . . . . | 1.626 | — | |
| *Gazette française*. . . . . . . . . . . . . . | 3.482 | — | |
| *Moniteur*. . . . . . . . . . . . . . . . . . | 5.105 | — | |
| *Journal Perlet* . . . . . . . . . . . . . . . | 4.243 | — | |
| *Journal des hommes libres*. . . . . . . . . | 2.153 | — | |
| *Courrier universel par Husson*. . . . . . . | 2.259 | — | etc. |

(Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif sur le nombre des journaux expédiés par la poste, 20 frimaire an IV. — Arch. nat., A. F. III, 115.

2 millions de feuilles qui inondent maintenant chaque jour le pays.

Les papiers de musique continuaient d'être imposés, et nous les retrouvons, après la Révolution, soumis encore au timbre, depuis l'an VI jusqu'en 1840.

La nouvelle nomenclature des objets tarifés comprenait les commissions, brevets de nomination, lettres de concession de pensions, de privilèges, etc., ainsi que les passeports, sauf-conduits, etc., les requêtes, mémoires et pétitions, et les lettres de voiture.

Le projet étendait la formalité du timbre jusqu'aux quittances de rentes sur l'hôtel de ville et de pensions. Les quittances de rentes sur l'hôtel de ville, par un respect très légitime des contrats, étaient demeurées jusqu'alors exemptes de tous droits : l'impôt qui frappait toutes les autres pièces comptables ne les atteignait pas. Ce furent les bureaux des notables eux-mêmes, qui demandèrent de faire cesser cette honorable exception. Ils supposèrent qu'il existait plus de 700.000 parties de rentes sur l'hôtel de ville; le droit de 3 sous 4 deniers par quittance calculé sur deux échéances devait produire environ 250.000 livres. (Bureau de monseigneur le comte d'Artois, 26 avril 1787.)

Il faut ajouter que le gouvernement avait primitivement l'intention de faire cesser toutes les exceptions existantes en faveur des provinces où la formule n'avait pas cours, et d'établir l'uniformité absolue de l'impôt. Mais les notables reculèrent devant les réclamations qu'une mesure aussi radicale aurait soulevées. « Le vœu ayant paru « général à cet égard, on a supprimé la disposition relative « à l'établissement de l'ancien timbre dans les provinces « exemptes. » (Séance du 26 avril 1787.) Il demeura seulement entendu que toutes les dispositions nouvelles, à dé-

faut des anciennes, entreraient partout en vigueur. (Article 2 du projet d'édit.)

Le projet sur le timbre de 1787, après avoir fait l'objet d'une discussion approfondie à l'assemblée des notables, comme nous venons de l'indiquer, devint un édit officiellement promulgué le 4 août 1787 et précédé d'un long préambule. (Déclaration du roi concernant le timbre, faite et arrêtée au conseil d'État tenu à Versailles le 4e jour d'août 1787.) Il ne s'agissait donc pas d'un projet sans conséquence, éventuellement préparé ; mais d'un travail sérieux et définitif, prêt à entrer en application.

Cependant le Parlement ayant adressé au roi des remontrances (1) à ce sujet, Louis XVI fit enregistrer d'office l'édit dans un lit de justice tenu à son château de Versailles, le 6 août 1787. On sait que le Parlement continua à résister, qu'il fut exilé à Troyes, puis qu'enfin Louis XVI céda et retira sa déclaration du 4 août sur le timbre, en même temps que celle relative à la subvention territoriale (2). Il obtint à ce prix le rétablissement de la paix. (Édit du roi de révocation de la déclaration du 4 du mois d'août concernant le timbre. Donné à Versailles au mois de septembre 1787.)

Ainsi l'édit primitif du 4 août, dont nous avons analysé les dispositions, n'eut qu'un mois d'existence. Il demeura donc, en réalité, à l'état de projet.

Quoi qu'il en soit, ce projet contenait dans son ensem-

1. Les remontrances du Parlement concernant l'impôt du timbre ne contiennent que des considérations de politique générale, et se bornent, au point de vue technique, à formuler quelques objections banales telles que celle-ci : « L'impôt du timbre attaque la tranquillité individuelle.... « il ne peut se concilier avec la sûreté publique parce qu'il nuirait à la bonne « foi qui en est la base, etc. » (Remontrances du parlement de Paris, arrêtées le 24 juillet 1787.)

2. Voir page 123.

ble le programme complet de la législation future. L'impôt du timbre n'a reçu, depuis, aucun perfectionnement important qui n'occupât déjà sa place dans l'édit élaboré par les notables : droit sur les actes sous seing privé ; amende en cas d'omission ; droit sur les papiers quelconques produits en justice, sur les lettres de change, sur les affiches, sur les prospectus, sur les journaux, sur les passeports, sur les lettres de voiture, sur les papiers de musique, etc. ; la législation moderne tout entière existe en germe dans cette nomenclature. Dès à présent, un œil exercé reconnaît là la matière des lois de l'an VII et des années postérieures.

## § 2. — LOI DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE SUR LE TIMBRE. — LA RÉVOLUTION. — PERFECTIONNEMENTS SUCCESSIFS APRÈS ELLE. — RÉGIME ACTUEL

I. La loi de 1790 reste en deçà des progrès de 1787. — Son rôle transitoire. — II. Sous la Révolution le timbre ne paye plus même ses frais. — Projets du Directoire. — Loi de l'an VI. — III. Loi du 13 brumaire an VII. — Perfectionnements postérieurs. — Produits actuels.

### I

L'assemblée constituante, cependant, n'utilisa pas ces excellents matériaux. Il sembla qu'elle craignît de faire trop ostensiblement des emprunts aux travaux de la monarchie : elle tenait, avant tout, à donner à ses œuvres l'apparence d'un caractère personnel. « L'impôt du timbre, disait Ca-« zalès, pourrait offrir un mode de remplacement de la « gabelle : non pas tel qu'il avait été conçu en 1787, mais « avec de grandes et utiles modifications. » (13 février 1790.)

Le rapporteur de la loi, Rœderer, cite de même « le projet « de timbre proposé aux notables et accepté par eux »

parmi les combinaisons que l'assemblée doit rejeter. Il cherche une forme toute nouvelle d'imposition. « La dou-« ceur de sa perception doit se concilier avec l'économie, « et on ne saurait employer que des moyens compatibles « avec la Constitution et la liberté. » (Rapport de Rœderer, 8 janvier 1791.)

Le programme au début, comme on le voit, reste dans des données très vagues. La suite du rapport ne l'éclaircit pas mieux :

« Le droit de timbre, dit-il, est demandé par la voix pu-« blique ; la difficulté est dans l'exécution du projet. « Le timbre porte-ra-t-il sur toutes les espèces de propriétés « foncières et mobilières, sur les salaires publics et sur « les consommations ? ou ne frappera-t-il que sur l'un ou « l'autre de ces objets ? Telle est la première question que « vous avez à résoudre.

« Quelques personnes auraient désiré que le droit de « timbre portât sur les propriétés foncières proportion-« nellement à leur valeur. Mais vous avez déjà rempli cet « objet par le droit d'enregistrement.....

« Il s'est élevé une autre question importante relativement « aux actes faits sous seing privé. Nous avons examiné « s'ils devaient être soumis à un impôt progressif..... Nous « avons pensé que les actes sous seing privé devraient « être soumis à un droit de timbre uniforme.....

« Il ne peut donc rester de difficultés que sur nos moyens « d'exécution. Nous les développerons dans le cours de la « discussion. » (Idem.)

Le timbre doit-il porter sur les propriétés foncières proportionnellement à leur valeur ? Le prix du papier timbré pour les actes judiciaires suivra-t-il la valeur des objets ? Faut-il étendre le timbre aux objets de consommation ? Les actes sous seing privé doivent-ils être soumis à un impôt

de timbre progressif? etc. Après avoir discuté une à une, et résolu négativement ces étranges questions, le rapporteur consacre à peine quelques lignes à l'analyse du texte de la proposition qui devint la loi du 12 décembre 1790-18 février 1791.

Les articles 1er et 2 de cette loi abolissent d'abord les anciennes empreintes et en recréent immédiatement de nouvelles. Puis l'article 3 énumère les actes qui seront à l'avenir écrits sur papier timbré. D'une manière générale, il range dans cette catégorie *les actes soumis à l'enregistrement* (1). Cette définition débutait par une grave erreur : car les actes soumis à la formalité de l'enregistrement ne composent qu'une portion de ceux que le timbre peut frapper. Parmi les actes sous seing privé, par exemple, ceux-là seuls portant mutation d'immeubles tombent sous le coup de l'enregistrement dans les six mois de leur date. Seuls, par conséquent, ils devaient le timbre, d'après la nouvelle rédaction. Les autres, enregistrés seulement au moment de leur production en justice, ne devenaient passibles du timbre que dans une hypothèse très éventuelle. Il en résultait que la presque totalité d'entre eux échappait à la formalité. Nous verrons la loi de l'an VII réparer les brèches de cette définition primordiale, absolument incomplète.

La loi du 18 février 1791 abandonna, en outre, l'imposition des journaux, feuilles périodiques et prospectus que le projet de 1787 avait pour la première fois taxés. Elle trouva l'innovation trop audacieuse, sans doute, pour l'é-

1. « Art. 3. — Seront écrits sur papier timbré : 1° toutes les minutes et « expéditions qui, soit en minutes, soit en expéditions, dans tous les cas, ou « dans quelques cas seulement, sont soumis à la formalité de l'enregistre- « ment en vertu du décret du 5 décembre dernier. » (Loi des 12 décembre 1790-18 février 1791.)

poque, et n'en fit pas même mention dans ses préliminaires (1).

Toutefois, un grand nombre d'autres dispositions de l'édit de 1787 prirent encore place dans l'œuvre de l'assemblée constituante : d'abord l'idée d'imposer les lettres de change. La loi de 1791 cessa d'exempter ces valeurs. Mais, pas plus que le projet de 1787, elle ne leur attribua de tarif proportionnel. Dans l'un et l'autre texte, à partir de 2.000 livres, en 1787, et de 1.200 livres, en 1790, un maximum limita le taux du droit. Les lettres de change de 120.000 livres ou 200.000 livres acquittèrent le même impôt que celles de 1.201 livres. L'influence des gros banquiers, qui, nous l'avons vu, avait dicté cette injustice en 1787, la fit reproduire en 1791.

En 1791, toutefois, on créa des catégories au-dessous du maximum de 1.200 livres, afin de réduire la taxe des billets inférieurs à 800 livres et à 400 livres. Les notables avaient en vain réclamé cette subdivision.

La nouvelle loi reproduit encore les dispositions du projet d'édit de 1787 en ce qui concerne le timbre des registres des municipalités, des universités, des hôpitaux, et autres administrations publiques, des certificats, des autorités, des passeports, etc. (Art. 3, § 3 et 4.)

Les registres des négociants, marchands, fabricants, etc., dont le projet de 1787 prononçait l'assujettissement au timbre, figurent aussi dans la nomenclature de 1791. (Article 3, § 6.)

L'assemblée constituante suivit le projet des notables jusque dans l'imposition des quittances de rente : « Seront

1. Cependant quelques mois auparavant, Du Pont de Nemours avait répondu à un de ses collègues qui proposait une imposition très légère sur les journaux : « Le comité prendra en considération cette idée dans « un projet d'imposition sur le timbre conçu d'une manière conforme aux « vœux de l'assemblée. » (Séance du 22 mars 1790.)

« écrites sur papier timbré : les quittances de rentes payées « par le Trésor public ». (Loi du 18 février 1791, art 3, § 5.) La scrupuleuse bonne foi des temps modernes a effacé cette taxe indirecte sur la rente.

Beaucoup d'autres prescriptions secondaires du projet de 1787, et de l'ancienne législation, inutiles à mentionner, se retrouvent dans la loi de 1791 : timbre extraordinaire, limitation du nombre de lignes par page, exemption du timbre pour les quittances inférieures à 25 livres ; interdiction d'employer les feuilles commencées, d'écrire plusieurs actes sur la même formule, etc.

En résumé, la loi du 18 février 1791 emprunta à l'ancien régime une grande partie de ses dispositions ; mais, au lieu de coordonner fortement les mesures qui s'offraient toutes préparées à son choix, et d'accroître leur efficacité, elle leur imprima au contraire, conformément à ses propres sentiments, un caractère hésitant et incomplet : le désir de ménager les contribuables et de paraître plus libérale que la ferme, l'emporta sur celui d'assurer la fécondité budgétaire de l'impôt.

Aussi cette loi ne remplit-elle qu'un rôle transitoire, et n'a-t-elle conservé qu'un souvenir historique : « C'était la « loi fondamentale de l'époque, dit le Répertoire de Dalloz, mais bientôt, comme on le verra, elle a été modi- « fiée profondément, et enfin abrogée complètement. »

## II

Pendant le cours de la Révolution, l'insuffisance des résultats de la loi de 1791 dépassa même, il faut l'avouer, celle de sa rédaction. Non seulement l'impôt du timbre ne couvrit plus ses frais, mais il devint une dépense considéra-

ble pour la République. Dès l'an III, le rapporteur de la commission des finances s'écrie : « Le timbre ne produit « pas de quoi payer le papier ! » (Rapport sur les finances par Rewbell, 29 prairial an III, 17 juin 1795.)

Le même Rewbell, devenu président du Directoire, écrivait en l'an IV aux conseils : « Citoyens législateurs, le Di« rectoire exécutif ne doit pas laisser ignorer aux conseils « la situation de la régie du timbre. Les frais d'achats et « de transports des papiers destinés à être timbrés sont « beaucoup supérieurs à la fixation du prix du timbre ; « et l'*État éprouve une perte considérable sur la distri« bution du papier timbré.* » (Message du 21 frimaire an IV, 1 décembre 1795.)

Les conseils s'émurent de cette situation, et proposèrent d'y remédier en relevant les tarifs. Johannot résuma ainsi, à ce propos, l'historique des perceptions depuis 1790 : « Lors de l'établissement de ce droit, dit-il, on espérait « que le produit annuel serait de 24 millions ; le résultat « a prouvé combien on s'était trompé à cet égard.

« Le produit a été en l'an II de 10.528.000 livres.

« En l'an III, de 14.280.000 livres ; sur quoi il faut déduire « les frais d'administration et d'achat de papier.

« Le produit de l'an II a laissé quelque bénéfice.

« En l'an III, le papier ayant renchéri dans une proportion « plus forte, *la dépense a absorbé complètement la recette.*

« En l'an IV, il en est résulté un *déficit énorme.* » (Rapport de Johannot. Conseil des Anciens, 11 nivôse an IV, 1er janvier 1796.)

Ainsi, l'impôt du timbre, destiné primitivement à rapporter 24 millions, offre, au bout de quelques années, ce singulier exemple de créer un *déficit énorme*, c'est-à-dire, non seulement de ne rien produire, mais encore de constituer une charge considérable pour le budget.

La loi rendue à la suite des rapports précédents se borna à élever jusqu'à 5 livres le prix de la demi-feuille de petit papier (au lieu de 2 sous 6 deniers en 1790), et jusqu'à 20 livres le taux proportionnel des lettres de change, qui ne dépassait pas 1 livre en 1791. (Loi du 11 nivôse an IV 1er, janvier 1796.)

Ce n'était pas là un remède efficace. Il aurait fallu reconstituer les bases mêmes de la loi du timbre, refaire sa définition, étendre ses dispositions, supprimer le maximum du droit proportionnel, englober dans la formalité tous les actes sous seing privé, y assujettir les affiches, les journaux, les lettres de voiture, les prospectus, les livres de commerce, etc., transformer, en un mot, de fond en comble la loi de 1790, et revenir à une organisation fiscale analogue à celle du projet de 1787. L'impôt ne pouvait être productif qu'à ce prix. C'est ce que firent bientôt les lois de l'an VI et de l'an VII.

Dès la fin de l'an IV, les droits de timbre durent être payés en *numéraire métallique*, ce qui permit de ramener les taxations à un taux normal. (Loi du 14 thermidor an IV, août 1796.)

L'année suivante, un certain nombre d'actes sous seing privé furent nommément classés parmi ceux passibles du timbre : lettres de voiture, inventaires, factures, mémoires, passeports à l'intérieur. En outre, le tarif des lettres de change cessa de favoriser injustement les gros négociants ; le taux de 0 fr. 50 cent. pour mille suivit indéfiniment les valeurs sans maximum. (Loi du 5 floréal an V, 24 avril 1797.)

En l'an VI, la loi même qui consacra la faillite des deux tiers sur la dette publique soumit au timbre les pétitions et mémoires présentés aux ministres, aux administrations de département et municipalités, etc., les con-

naissements, les polices d'assurance, etc. Elle n'hésita plus à introduire dans le code fiscal l'assujettissement à l'impôt des journaux, gazettes, feuilles périodiques et papiers-nouvelles. (Loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797.) (1). De l'an VI date donc l'imposition des journaux, renouvelée du projet de 1787, qui survécut d'une manière continue jusqu'en 1848; puis, qui reparut, après deux ans d'interruption, pour être définitivement abolie en 1870.

Les feuilles de papier de musique devinrent aussi tributaires du fisc, à partir de l'an VI jusqu'en 1840. (Loi du 3 brumaire an VI, 24 octobre 1797.)

En dernier lieu, les affiches administratives furent assujetties au timbre, et c'est encore aujourd'hui en vertu de la loi du 9 vendémiaire an VI qu'elles acquittent le prix de cette empreinte obligatoire, dont le taux seul a varié.

Toutes les innovations, contenues dans le projet primitif de 1787, se trouvèrent ainsi successivement mises à exécution en l'an VI.

Cependant il restait encore à remanier les bases mêmes de la législation, compromises, comme nous l'avons vu, par l'insuffisance de la rédaction de la loi de 1791. Ce fut l'œuvre de la loi du 13 brumaire an VII.

## III

La préparation de cette grande loi, encore aujourd'hui la loi fondamentale du timbre, souleva de très vives oppo-

1. Loi du 9 vendémiaire an VI, titre II : ENREGISTREMENT.

Art. 56. Les lettres de voiture, les connaissements, chartes-parties, et polices d'assurance, les cartes à jouer, les journaux, gazettes, feuilles périodiques ou papiers-nouvelles, les feuilles de papier de musique, toutes les affiches autres que celles d'actes émans d'autorités publiques, quelle que soit leur nature ou leur objet, seront assujettis au timbre fixe ou de dimension.

sitions en l'an VII. Un premier texte adopté par le conseil des Cinq-Cents échoua devant les Anciens, sur les conclusions du rapport de Lebrun. (Conseil des Anciens, 14 messidor an VI, 2 juillet 1798.)

Quelques mois après, le représentant Duchâtel soumit un nouveau projet qui récapitulait et complétait d'une manière savante et pratique toutes les dispositions antérieures concernant l'impôt du timbre (6 vendémiaire an VII, 27 septembre 1798).

Ce projet contenait cependant, dès l'abord, une prescription radicale que le conseil des Cinq-Cents eut la sagesse d'écarter : la nullité des actes non timbrés. Duchâtel voulait que tout acte non revêtu de la formalité fiscale perdît, par ce seul fait, sa valeur légale : « Quelque sévère que paraisse « la peine de la nullité, disait-il, elle sera un bien pour la « société et pour chaque individu, puisqu'elle préviendra « les abus et mettra les citoyens dans l'heureuse impuis- « sance de nuire à leurs intérêts. » (Discours de Duchâtel, Cinq-Cents, 27 septembre 1798.)

Mais, lui répondait-on, « le despotisme royal lui-même « n'osa jamais adopter en matière de timbre le système de « la nullité. Il n'employa que la peine des amendes contre « les délinquants. Je demande que la République ne fasse « pas ce que craignait de faire l'ancien régime. » (Discours de Chollet, Cinq-Cents, 27 septembre 1798.)

La nullité disparut en effet du projet. Depuis lors, l'administration, à diverses reprises, a tenté de la remettre en vigueur dans l'intérêt des perceptions, en 1871 et 1875 notamment (Projet du 12 juin 1871. Rapport de M. Bertauld, 14 mai 1875), mais sans plus de succès. Les passages du discours de Duchâtel ont été en vain rappelés devant les assemblées modernes : celles-ci ont toujours

refusé, comme le conseil des Cinq-Cents en l'an VII, d'admettre un tel excès de pénalité.

Cependant le projet délibéré par les Cinq-Cents, bien que débarrassé de cette innovation dangereuse, rencontra devant les Anciens une violente opposition. Le rapporteur conclut à son rejet. (Rapport de Moreau, de l'Yonne, Anciens, 2 brumaire an VII.)

La première critique portait sur la définition des actes soumis au timbre, insérée dans le nouveau texte. On se souvient de l'insuffisance de la définition de la loi de 1791. Le projet de l'an VII réparait cette lacune fondamentale. D'après lui, « tous les papiers destinés aux actes civils et « judiciaires et aux écritures qui peuvent être produits en « justice » doivent être timbrés, sauf les exceptions « nom- « mément exprimées ».

Cette excellente rédaction, par le fait même de sa précision et de sa généralité, inquiétait les intéressés. « L'ar- « ticle 1er, objectait-on, ne désigne pas clairement les actes « et écrits sujets à la formalité... Il donne aux préposés la « facilité d'abuser des omissions, et leur permet d'assu- « jettir au timbre des écrits que les législateurs n'ont ja- « mais eu l'intention d'y soumettre. Votre commission « pense que ce système est en opposition avec l'esprit des « lois d'un peuple libre et indépendant. » (Rapport du 2 brumaire an VII.)

Cependant l'expérience montrait, d'un autre côté, que la définition de la loi de 1791 ruinait les perceptions. En voulant énumérer chacun des objets soumis au timbre, elle en omettait un grand nombre, par suite de lacunes inévitables. Le nouveau texte, au contraire, embrassait tous les actes, sauf ceux nommément exceptés. « L'article 1er me paraît à moi clair et précis, répondait un « membre des Anciens ; il stipule qu'il n'y aura d'autres

« exceptions que celles nommément désignées dans la loi. » (Opinion de Legrand, 13 brumaire an VII.)

L'assemblée ne put se refuser à l'évidence de la supériorité de cette rédaction.

Les autres attaques dirigées contre le projet ne reposaient pas sur des bases plus solides. Ainsi, les opposants s'étaient emparés des mots *ouvriers et artisans*, ajoutés à la liste des commerçants assujettis à la tenue des registres timbrés (banquiers, négociants, marchands,... ouvriers et artisans), pour prétendre qu'on voulait écraser le travailleur, au lieu de « frapper le luxe exagéré qui insulte à « la misère et enfante les vices ».— « Représentants de la « grande nation, s'écriait à ce propos le rapporteur, c'est « pour le peuple, pour le peuple, dont chaque goutte de « sueur payait autrefois un tribut au despotisme, que ses « mandataires ont mis en action les principes régénérateurs « de la Révolution française ! » (Rapport de Moreau, de l'Yonne.)

La plus dangereuse logomachie risquait encore, à la fin de 1798, de compromettre le sort des plus sages réformes. Heureusement, quelques esprits sensés firent observer que les mots *ouvriers et artisans* ne pouvaient se rapporter qu'à ceux faisant habituellement des fournitures, « qu'il « était inutile, dans cette occasion, de dépenser des explo- « sions de sentiments populaires et philanthropiques », que personne ne songeait à taxer les simples journaliers : « C'est une dérision de penser que la Révolution a voulu « comprendre cette classe de citoyens. » (Opinion de Legrand, d'Indre-et-Loire.)

Sans poursuivre la suite des objections déclamatoires qui assaillirent le projet, disons tout de suite que la sagesse, aidée par l'urgence des nécessités fiscales, triompha enfin des hésitations du conseil des Anciens : la résolution

fut définitivement votée dans son ensemble, le 13 brumaire an VII (3 novembre 1798) (1).

Cette loi du 13 brumaire an VII donna à l'impôt du timbre une assiette désormais immuable.

Elle définit dans toute son étendue, comme nous l'avons vu, la portée des droits : elle leur attribua une classification précise en timbre de dimension et timbre proportionnel : elle assura à ce dernier une proportionnalité absolue sans maximum ; elle engloba dans les perceptions tous les actes publics et sous seing privé, les pétitions et mémoires adressés aux administrations, les registres des officiers ministériels, ceux des négociants et commerçants, etc. Elle confirma les taxes établies sur les journaux, les affiches, les papiers de musique, etc. Spécialement enfin, elle réglementa les obligations des notaires, huissiers, greffiers, celles des simples citoyens et celles de la Régie elle-même, par une série de dispositions claires et efficaces qui n'ont pas cessé, depuis lors, de demeurer en vigueur.

« C'est, dit le Répertoire de jurisprudence de Dalloz, la « pierre angulaire de tout le système de perception des « droits de timbre. Les lois ultérieures ont eu pour objet, « non de poser des principes nouveaux, mais simplement « d'appliquer avec discernement et de renfermer dans leurs « véritables limites les principes admis par la loi de bru- « maire. »

En effet, comme le remarque judicieusement le Répertoire de Dalloz, les principes de la législation du timbre n'ont pas varié à partir de l'an VII ; et la plus importante

1. Article 1er : « La contribution du timbre est établie sur tous les pa- « piers destinés aux actes civils et judiciaires et aux écritures qui peuvent « être produites en justice et y faire foi. Il n'y a d'autres exceptions que « celles nommément exprimées dans la présente. »

réforme accomplie, depuis cette date, dans l'organisation de l'impôt semble se réduire à la création des timbres mobiles.

Mais si les principes ont, dès ce moment, possédé une assiette définitive, le nombre des objets imposés se trouvait encore loin d'être complet.

Déjà nous avons vu, depuis l'an V, le domaine de l'impôt du timbre s'étendre successivement aux lettres de voiture, aux passeports à l'intérieur, aux inventaires, mémoires, factures, puis à tous les actes sous seing privé susceptibles d'être produits en justice, aux pétitions, aux polices d'assurance, aux papiers de musique, aux affiches et aux journaux.

A dater de l'an VII, la liste des accessions se complète: les avis imprimés qui se crient et se distribuent dans les rues (loi du 6 prairial an VII, 25 mai 1799) (1), et les formules de patente (loi du 25 avril 1844); puis, en 1850, le droit de timbre spécial aux bordereaux d'agents de change, celui sur les actions des sociétés, sur les obligations négociables des départements, communes, établissements et compagnies (loi du 5 juin 1850), sur les actions et obligations des compagnies étrangères (loi du 21 juin 1857), sur les titres de rentes et emprunts des gouvernements étrangers (loi du 13 mai 1863), sur les chèques (loi du 14 juin 1865). Enfin, après 1870, le droit de timbre spécial de 0,10 c. sur les quittances (loi du 23 août 1871).

L'impôt du timbre embrasse donc aujourd'hui un nombre presque illimité d'objets.

1. Loi du 6 prairial an VII, article 1er. — Les avis imprimés, quel qu'en soit l'objet, qui se crient et distribuent dans les rues et lieux publics ou que l'on fait circuler de toute autre manière, seront assujettis au droit de timbre, à l'exception des adresses contenant la simple indication de domicile ou le simple avis de changement.

En analysant ces objets, et en mettant à part ceux qui se rapportent aux valeurs mobilières, inconnues à la fin du siècle dernier, actions et obligations négociables, titres de rente des gouvernements étrangers, chèques, etc., il est curieux de remarquer que la presque totalité des autres se trouvaient compris d'emblée dans le projet soumis aux notables en 1787.

Ce projet, fortifié par une réglementation très étudiée, représentait ainsi un travail d'une remarquable précocité.

Si la loi de 1791 s'en était courageusement inspirée, si, au lieu d'emprunter seulement à ce précieux précédent quelques articles, comme nous l'avons vu, elle avait eu la fermeté de mettre immédiatement à exécution l'ensemble de ses prescriptions, le budget aurait, dès ce moment, profité d'un revenu qu'il n'obtint que huit ans plus tard.

Le timbre, qui, sous la Révolution, après la loi de 1791, non seulement avait cessé de fournir des ressources au budget, mais était devenu une cause de déficit, produisit, en l'an VII, 17 millions net.

En l'an VIII, il rendit net 15.400.000 francs ; et en l'an IX, 16 millions net (1). (Tableau général des recettes de la République française, par Ramel.)

1. Les produits de l'an VII et de l'an VIII se décomposaient ainsi :

| | | | |
|---|---|---|---|
| An VII. | Timbre du papier | 17.847.429 | livres. |
| | Timbre des journaux, affiches, papiers de musique | 1.284.117 | — |
| | Timbre des cartes | 315.723 | — |
| | Total | 19.447.269 | — |
| | A déduire : frais et remises | 2.000.000 | — |
| | Reste en produit net | 17.447.269 | — |
| An VIII. | Timbre gradué | 2.231.294 | francs. |
| | Timbre de dimension | 13.727.934 | — |
| | Timbre des papiers, cartes | 171.678 | — |
| | Timbre des journaux, affiches, etc. | 1.131.088 | — |
| | Total | 17.261.994 | — |
| | A déduire : frais et remises | 1.861.994 | — |
| | Reste en produit net | 15.400.000 | — |

En 1815, les perceptions du timbre n'atteignaient encore que 17.954.200 francs ; en 1816, près de 25 millions brut ; en 1829, 28.787.000 francs. Le niveau de 100 millions n'a été dépassé qu'après les exhaussements de tarifs postérieurs à 1870.

Aujourd'hui l'impôt du timbre rapporte plus de 150 millions.

---

# CHAPITRE XVII

## SUPPRESSION DES BARRIÈRES INTÉRIEURES

I. Consistance des anciennes lignes de traites à l'intérieur : leur enchevêtrement. — Péages. — Voyage d'une pièce de vin du Midi à Paris. — II. Tentatives pour supprimer les barrières intérieures. — Colbert, Trudaine, Montaran, l'abbé Morellet, Necker, assemblée des notables en 1787. — III. Suppression des barrières intérieures par l'assemblée constituante.

### I

« Il faut convenir que toute cette constitution est bar-« bare », disait Necker, en 1781, dans son compte rendu au roi, au sujet des droits de traites ou de douanes. En effet, la carte de France, publiée à la suite du compte rendu, montre un pays, dont l'unité fait aujourd'hui la gloire et la puissance, découpé par des barrières intérieures, comme un assemblage de contrées étrangères.

Ce qu'étaient exactement les traites sous l'ancien régime, aucun code de l'époque ne l'indique d'une manière officielle et complète. Tous mentionnent la répartition du territoire en trois grandes régions, mais nul ne donne l'énumération des lignes secondaires tracées à l'intérieur de ces divisions principales.

La matière était inextricable. Elle formait, pour l'administration elle-même, un imbroglio dont quelques érudits seulement parvenaient à démêler le fil. « Cette législation

« est tellement embrouillée qu'à peine un ou deux hom-
« mes par génération viennent à bout d'en posséder com-
« plètement la science. » (Necker, *Administration des finances*.)

La première des trois grandes divisions douanières de la France comprenait toute la partie du territoire formant le Centre et le Nord : Ile-de-France, Orléanais, Bourgogne, Berry, Poitou, Normandie, Picardie. Le tarif de 1664, établi par Colbert, enserrait ce premier groupe de provinces. La perception en était autrefois confiée à cinq fermiers, ce qui fit nommer ce territoire province des *cinq grosses fermes*.

La seconde division, égale à peu près en superficie à la précédente, comprenait tout le Midi, à partir d'une ligne droite coupant horizontalement la France à la hauteur de Lyon, Moulins et Rochefort. Le Limousin, l'Auvergne, le Lyonnais, le Dauphiné, la Provence, le Languedoc, l'Armagnac, le Bordelais, la Saintonge, composaient la masse de cette seconde section, à laquelle se rattachaient, comme des îlots détachés, au nord-ouest la Bretagne, à l'est la Franche-Comté. Cet ensemble, nommé provinces *réputées étrangères*, était renfermé dans le tarif de 1667, établi, trois ans après celui de 1664, par le même Colbert. La plupart des droits du tarif de 1667 dépassaient de beaucoup ceux de 1664. Sur les tissus de laine, les toiles de Hollande, etc., ils étaient doubles ; sur d'autres articles, tels que divers objets de bonneterie, ils étaient quadruples.

Pourquoi Colbert avait-il ainsi créé, à trois ans de distance, deux tarifs applicables chacun à un assemblage de provinces distinct? Ce n'était là qu'une déviation de son projet primitif. La pensée de supprimer toutes les barrières de douanes intérieures et de reporter entièrement la perception aux frontières existait, comme une nécessité ab-

solue, dans l'esprit de cet homme d'État. Mais, en 1664, il ne put réussir à unifier que les provinces désignées plus haut sous le nom des cinq grosses fermes. Les autres ayant refusé l'association, Colbert les groupa, au moins provisoirement, sous le nom de provinces réputées étrangères, dans un deuxième tarif plus élevé, celui de 1667.

Enfin, à ces deux divisions s'ajoutait celle des provinces nouvellement conquises, la Lorraine, l'Alsace, et les Trois-Évêchés, auxquelles il convient d'ajouter le pays de Gex, Bayonne, la haute ville de Dunkerque, Marseille et son territoire, ainsi qu'Avignon, qui conservaient une communication libre avec l'étranger et se nommaient provinces *à l'instar de l'étranger effectif*.

Chacune de ces circonscriptions, munie d'un régime douanier spécial, était close par des barrières aussi bien vis-à-vis de l'étranger que réciproquement vis-à-vis l'une de l'autre.

Aux obstacles résultant de ces trois grandes divisions principales s'ajoutaient ceux d'innombrables droits secondaires.

Ces droits secondaires, ou droits locaux, étaient, tantôt superposés aux droits principaux, tels que la *traite vive de Nantes*, la *traite par terre d'Anjou*, le *trépas de la Loire*, la *traite domaniale*, la *traite morte de Bretagne*, etc., tantôt constitués en nouveau cordon, dans l'intérieur du périmètre des précédents, comme la *double et* la *triple cloison d'Angers*, la *traite d'Arzac*, la *traite de la Charente*, etc.

Ainsi que nous l'avons dit, aucun manuel de l'ancien régime ne fournissait au voyageur ou au commerçant le tableau officiel du réseau de ces lignes secondaires. C'est encore la loi de suppression des traites, du 5 novembre 1790, qui présente à cet égard l'énumération la plus com-

plète : on y compte 45 droits locaux dont l'annulation est prononcée. Mais il existait, en outre, près de 1600 péages appartenant au roi, aux communautés, aux seigneurs, aux abbés, etc.

Un recueil périodique dont il a été déjà parlé, les *Éphémérides du citoyen*, publié par l'abbé Baudeau, disciple de Quesnay et de Turgot, relate, dans son cinquième volume (1775), les vicissitudes d'un voiturier, transportant par eau des marchandises du Midi à Paris. Le document dont il s'agit contient des renseignements authentiques, puisqu'il a été rédigé par le sieur Blanchet, commissaire de police sur les quais et ports de la ville de Paris, chargé, par mission spéciale (1), de se rendre dans le Midi, d'y acheter en différentes localités des muids de vin, et de les ramener lui-même à Paris, afin de pouvoir rendre compte *de visu* de tous les incidents fiscaux du voyage.

Le vin que le sieur Blanchet achète à Roanne, provient du Roussillon et du Dauphiné, et il a déjà acquitté des droits à la douane de Valence et à celle de Lyon (2). Au départ de Roanne, un droit seigneurial devient exigible à Artais ; puis un autre à Giverdon. L'entrée des cinq grosses fermes se trouve à Digoin. On y paye les droits du tarif de 1664.

A Decize, il faut acquitter les droits d'octroi, sans passe-debout, c'est-à-dire sans remboursement à la sortie, bien que le bateau ne fasse que traverser la ville. A Nevers, le receveur réclame cinq péages différents : un pour le duc de Nevers, un pour le maire et les échevins de la ville, deux pour différents seigneurs, un pour l'évêque. En

1. La mission donnée au sieur Blanchet prouve déjà par elle-même qu'il était impossible de connaître, sans se renseigner sur place, la nature, le nombre et le taux des différents droits.

2. Nous ne mentionnons que les droits d'entrée, de traites et de péage applicables aux marchandises en général, et nous laissons de côté les droits d'aides et leurs accessoires spéciaux aux boissons.

outre, l'octroi est exigible, comme à Decize, sans remboursement. A Poids-de-fer, puis à la Charité, sont trois nouveaux péages, et les octrois en plus; à Cosne, deux péages, l'un au profit du prince de Conti, l'autre au profit des religieuses de l'Annonciade ; à Nemours, péage pour le duc d'Orléans et péage pour les chanoines d'une église d'Orléans ; à Moret, péages pour les seigneurs, et pour les marguilliers de Notre-Dame de Moret ; enfin à Melun, trois octrois, ceux de Melun, de Moret et de Nemours, qui s'y trouvent centralisés, et, en outre, droit de péage au profit du duç de Villiers. Pourquoi le sieur Blanchet laisse-t-il ses marchandises à Melun, et ne les mène-t-il pas jusque dans Paris ? Il trouve sans doute l'épreuve suffisante, et le fait est qu'elle donne amplement l'idée des terribles entraves qu'éprouvait alors la circulation des marchandises. dans le royaume. (*Nouvelles Éphémérides économiques,* tome V, 1775.)

## II

Nous avons la peinture, prise sur le vif, d'un état de choses intolérable. Aussi, lorsque les idées de réforme commencèrent à dominer dans l'opinion du pays et dans l'esprit des gouvernants, la question de la suppression des traites intérieures et des péages fut immédiatement abordée, ou, plus exactement, reprise. Car, depuis les États généraux de 1614, elle avait été déjà soulevée. Plus tard, Colbert, comme nous l'avons dit, tenta de la résoudre, et n'y réussit qu'imparfaitement. Depuis lors, condamnée par tous les économistes, l'existence des traites ne se maintenait plus que pour deux motifs : d'abord les nécessités du budget, puis l'opposition des provinces soi-disant intéressées à rester dans leur isolement.

En 1760, un intendant des finances, Trudaine, fut chargé de rechercher les moyens de parer à ces deux objections. Il entreprit, dans ce but, ou plutôt, fit entreprendre sous sa direction, un travail considérable, tendant d'une part à dégager le montant exact des perceptions de traite opérées à l'intérieur, abstraction faite de celles qu'on recouvrait sur les marchandises étrangères, et d'autre part à chiffrer, le plus exactement possible, le bénéfice que retirerait chaque province individuellement de la réforme. « L'affaire « ne fut pas jugée, dit l'abbé Morellet dans ses Mémoires ; « M. Trudaine est mort, sans avoir cette satisfaction qu'il « méritait si bien. La Révolution a depuis triomphé des « obstacles, mais c'est en renversant tout sur ses pas ; et « cet avantage a trop coûté. » (*Mémoires de l'abbé Morellet.*)

Ce même abbé Morellet, en même temps que Trudaine entreprenait son travail de réforme générale, publiait un mémoire sur le reculement des barrières, au nom d'un groupe de commerçants et d'industriels de la Lorraine, province *à l'instar de l'étranger*, une des plus récalcitrantes aux changements proposés. Aucune barrière ne la séparait de l'étranger : mais, entre elle et la France, s'élevait le tarif de 1664, ou celui de 1667, suivant la destination des marchandises. Certains industriels, ceux au nom desquels parlait l'abbé Morellet, trouvaient avec raison que l'étranger entrait trop librement chez eux : « Tous les établissements, « depuis environ vingt ans, dit-il, sont déchus, affaiblis ou « anéantis. La cause de cette décadence est l'introduction « libre des marchandises étrangères. » (*Mémoire des fabricants de Lorraine et du Bar, concernant le projet d'un nouveau tarif*, par l'abbé Morellet, Nancy, 1672.) (1).

1. Cependant, malgré cette opposition partielle, la majorité des négociants de Lorraine se prononça toujours dans un sens contraire, et préféra la concurrence étrangère à celle de la France. Jusqu'au sein de l'as-

M. de Montaran, intendant du commerce, publia également un *Mémoire sur les tarifs et les droits de traite en général*, dans lequel, après avoir posé les bases d'un tarif de douane uniforme, il s'occupait spécialement de démontrer aux provinces de Bretagne, de Lorraine et d'Alsace, combien leur véritable intérêt devait les engager à renoncer aux lignes séparatrices des traites intérieures.

Le contrôleur général, Bertin, exposait, vers la même époque, à l'intendant de Bretagne la nécessité de cette réforme, et lui demandait de s'entendre, à cet égard, avec les négociants de sa province. « Il y a bien longtemps, disait-« il, qu'on s'est aperçu des mauvais effets qui résultent pour « le commerce de la multiplicité des droits de traite, etc. » (Lettre du contrôleur général, Bertin, à M. Le Bret, intendant de Bretagne, 8 avril 1761.)

Ainsi, dès le règne de Louis XV, la question de la suppression des traites intérieures se trouvait engagée avec une vivacité qu'on ne rencontrait pas encore dans l'étude des autres remaniements fiscaux.

L'avènement de Louis XVI ne pouvait qu'encourager le mouvement. Turgot, cependant, dans le cours de ses dix-huit mois de ministère, ne prit aucune mesure relative aux traites et aux péages. Son intention, dit Du Pont de Nemours, était de proposer au roi de supprimer tous les droits de péage sur les terres de ses domaines, et de former un fonds annuel destiné au rachat des péages particuliers. Il comptait, en outre, abolir les droits de traite à l'intérieur. Mais le temps lui manqua pour l'exécution de ses projets.

Necker fit rendre à l'égard des péages seigneuriaux un

semblée constituante, en août 1790, les représentants de la province protestèrent contre son annexion douanière.

arrêt du 15 août 1779, qui prononçait, en principe, leur rachat : « Sa Majesté a fortement à cœur de délivrer la « nation de ces nombreux péages établis à la fois sur les « grandes routes et sur les rivières. Cette perception arrête « et fatigue le commerce..... Tous ces droits, nés pour la « plupart des malheurs et des confusions des anciens « temps, forment autant d'obstacles à la facilité des échan- « ges, ce puissant encouragement de l'agriculture et de « l'industrie. » (Préambule de l'arrêt du 15 août 1779.) L'arrêt supprimait les péages, avec remboursement de leur valeur capitale aux particuliers qui en jouissaient; mais l'exécution de la mesure était ajournée à la paix. Il eût mieux valu, sans doute, consommer immédiatement le sacrifice.

Cependant un résultat important se trouvait acquis déjà par le seul fait de la condamnation officielle d'un système abusif, paisiblement exploité depuis des siècles par les titulaires. Aussitôt après la publication de l'arrêt de 1779, un certain nombre de seigneurs, touchés par les arguments de Necker, abandonnèrent généreusement les péages qu'ils possédaient. M. de Thomassin, président du parlement de Provence, supprima le péage de son marquisat de Saint-Paul. Il suivit en cela les exemples déjà donnés par M. de l'Averdy, qui avait remis le péage de sa terre de Gambais, et par M. de Barentin, qui avait abandonné le péage de son domaine d'Hardivilliers. La comtesse de Ligny renonça, de même, au péage perçu à son profit dans le comté de Courtenay.

Le compte rendu de Necker au roi, en 1781, affirma, en quelques mots, son intention de supprimer non plus seulement les péages seigneuriaux, mais toutes les traites intérieures. Trois ans plus tard, dans son ouvrage sur l'administration des finances, Necker développa le plan qu'il se ré-

servait d'appliquer à la paix. Il voulait procéder graduellement, avec d'habiles ménagements, et atteindre le but sans brusquerie ni violence; mais ce but était clairement défini : « Il faut se proposer, dit-il, de supprimer absolument les « droits intérieurs. »

Les droits de traites produisaient environ 22 millions brut. Ces 22 millions se décomposaient en plusieurs portions, qu'il était possible d'attaquer successivement. D'abord, 5 millions se rapportaient exclusivement aux droits sur les sels et les boissons. Le sort ultérieur de ces deux impôts devait décider, le cas échéant, du maintien ou de la suppression de l'article de recette qui les concernait. Douze autres millions provenaient de perceptions opérées à la frontière sur les marchandises étrangères. En tous cas, ces 12 millions devaient être conservés, et même un tarif mieux combiné permettrait de les accroître. Restait alors la partie afférente aux droits de traites intérieures proprement dits, représentant un recouvrement de 5 millions seulement. Le sacrifice de ces 5 millions était indispensable ; mais il se trouverait compensé presque en totalité par l'élévation projetée du rendement des douanes extérieures, par l'économie des frais de perception estimée 1.200.000 livres (1), enfin surtout par l'augmentation qu'amènerait dans toutes les branches de l'impôt le développement du commerce et de la richesse publique.

Le plan que formulait ainsi Necker, en 1784, dans son traité des finances, fut transformé, devant l'assemblée des notables, en un projet définitif. Le mémoire déposé à ce sujet,

1. Necker faisait remarquer que cette estimation de 1.200.000 livres était peut-être exagérée, parce que la plupart des buralistes n'avaient que des appointements infiniment modiques. Cependant il l'admettait, en considération des réductions qu'entraînerait dans les dépenses générales d'administration l'application d'un système plus simple.

le 12 mars 1787, reproduit toutes les conclusions de Necker et leur donne une consécration officielle : suppression immédiate des traites intérieures sur les produits autres que les sels et les boissons, qui demeuraient liés au sort des gabelles et des aides ; atténuation du déficit résultant de cette mesure par l'extension du commerce, par une diminution considérable des frais de perception, enfin par le remaniement du tarif de douanes frappant à la frontière les marchandises étrangères : l'idée principale de ce dernier remaniement, dont nous réservons l'examen pour un autre chapitre, reposait, dans le livre de Necker, comme dans le mémoire soumis aux notables, sur la suppression des prohibitions (1).

Calonne, ministre des finances en 1787, s'était exactement associé aux vues de son prédécesseur, en dépit de leur antagonisme. Il avait choisi, comme rédacteur de son mémoire, Du Pont de Nemours, le même qui, plus tard, rédigera ou inspirera le rapport de Goudard à l'assemblée constituante : la ressemblance de ces deux documents ne saurait donc surprendre. Celui de 1787 concluait ainsi : « Le produit des droits de circulation intérieure, objet de « 5.500.000 livres (2), sera facilement compensé par l'exten« sion générale du commerce, par une perception égale de « droits sagement combinée à toutes les entrées et sorties « du royaume et par une diminution considérable des frais

1. Voir plus loin le détail de ces systèmes au chapitre des douanes.

2. Necker n'avait indiqué que 5.000.000 livres, au lieu de 5.500.000 livres. Mais il ne possédait pas encore les résultats de l'enquête organisée pour connaître les véritables chiffres de perception. A cette époque, la statistique était singulièrement arriérée, et l'on ne peut s'empêcher de sourire, en entendant déclarer : « que le travail immense qu'il a fallu faire pour « connaître et constater ce résultat a été entamé en 1767. Ce n'est que, « vers le commencement de l'année dernière (1786), qu'il s'est trouvé porté « à son entière perfection. » Il avait fallu vingt ans pour déterminer le détail des perceptions des droits de traites.

« de recouvrement. » (*Mémoire sur l'abolition des droits de traites intérieures, la suppression des barrières*, etc., 12 mars 1787.)

Lorsque Necker rentra aux affaires, en 1788, il trouva le projet officiel de 1787 rédigé en forme d'édit, après avoir été légèrement amendé dans les bureaux de l'assemblée des notables, et confié à l'examen d'un conseil de commerce composé d'industriels et de fermiers généraux.

En d'autres temps, il n'eût pas hésité à mettre à exécution une réforme parvenue à ce point de maturité. Mais en présence de la prochaine réunion des États généraux, dont il s'efforçait même alors de faire avancer la date, Necker jugea convenable de réserver une résolution aussi importante aux représentants de la nation. Il se borna, dans son discours d'ouverture, le 5 mai 1789, à rappeler les précédents, et à insister sur la nécessité d'une solution conforme à ses vues.

## III

L'assemblée nationale n'eut qu'à s'approprier, purement et simplement, le travail que l'ancien régime lui léguait ainsi préparé. Sa commission de l'agriculture et du commerce, chargée de proposer la loi de suppression des traites intérieures, n'hésita pas, dans son rapport, à attribuer l'honneur de la mesure à la succession des tentatives antérieures : « Nous avons cet avantage, Messieurs, dit-elle, dans « l'opération que votre comité des contributions vous pro- « pose, qu'elle ne peut être considérée comme une ré- « forme précipitée, que nul examen, nulle réflexion n'ont « précédée. M. de Trudaine se livra, pendant six ans,

« avec une constance digne de toute la reconnaissance du « commerce et de la nation, à ce travail, qui fut achevé en « 1763. Mais, par la fatalité des circonstances, il fut con- « damné à rester dans l'oubli jusqu'en 1780. Le premier « ministre actuel des finances, animé des mêmes vues que « Sully et Colbert, voulut alors réaliser les espérances du « commerce. M. de Lessart fut chargé d'examiner la pos- « sibilité de couronner cette opération. Sur son rapport, « le reculement des barrières fut annoncé comme devant « s'effectuer au retour de la paix. Les travaux se sont con- « tinués jusqu'en 1786, et furent soumis à l'examen d'une « commission présidée par M. de Fourqueux. *On était au « moment de jouir de ce bienfait. La première assemblée « des notables paraissait en être l'époque*, etc. » (Rapport au nom du comité du commerce et de l'agriculture, par M. Goudard, commissaire avec M. de Fontenai et M. Roussillon, 27 août 1790.)

Le rapport de Goudard abandonnait, sans réserves, les 21.700.000 livres, produit net présumé des droits de traites intérieures, sauf à récupérer une partie de ce sacrifice sur le rendement des nouveaux droits de douane à la frontière.

Le 30 octobre 1790, l'assemblée adopta, séance tenante, les conclusions de son comité, et prononça la suppression complète des traites à l'intérieur. La question se trouvait, en effet, étudiée et presque résolue depuis assez longtemps pour que la délibération pût ne pas se prolonger. L'assemblée nationale ne s'arrêta même pas, comme l'avait fait l'ancien régime, aux objections des députés de la Lorraine et des provinces réputées étrangères : profondément imbue des idées d'égalité, et possédant la force nécessaire pour les faire triompher, elle ne tint aucun compte des privilèges existants, et proclama, sans atermoiements, l'unité de la législation.

« Considérant que le commerce est maintenant gêné par « des entraves sans nombre ; que les droits de traites exis- « tants sous diverses dénominations..... rendent les diffé- « rentes parties de l'État étrangères les unes aux autres; « qu'ils resserrent la consommation, et nuisent par là à la « reproduction et à l'accroissement des richesses nationa- « les..... Article 1er. A compter du 1er décembre prochain, « tous les droits de traites, et tous les bureaux placés dans « l'intérieur du royaume pour leur perception..... sont « abolis. » (Décret des 30, 31 octobre-5 novembre 1790.)

Ainsi fut consommée la réforme considérable à laquelle les hommes les plus éclairés du règne de Louis XVI avaient, pendant de longues années, consacré leurs travaux et leur zèle, et dont ils avaient progressivement préparé le succès définitif.

FIN DU TOME PREMIER

# TABLE DES MATIÈRES

## CONTENUES DANS LE TOME PREMIER

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

DU TOME PREMIER

